

Acceso diferencial a la administración de justicia. El caso de los sectores marginales

Agustín Cisa

5

1. Introducción

PARECE evidente que los cambios ocurridos en la sociedad uruguaya en los últimos años, han repercutido fuertemente en la administración de justicia, en el ordenamiento jurídico-legal en general y, en las profesiones jurídicas. Por un lado la administración —en continuo proceso de deterioro— se vio desbordada cuantitativa y cualitativamente al tener que enfrentar situaciones “nuevas” (derivadas de nuevas formas de conflictividad social), especialmente en la jurisdicción penal, comercial y de familia. La falta de medios materiales, de recursos humanos especializados, de actualización técnica en general, unida a una concepción puramente instrumental de la administración de justicia (como un servicio público más), puso a esta al borde del colapso marcando la impotencia de todo el sistema.

En el ordenamiento legal, se puso de manifiesto la obsolescencia de algunas de las disposiciones normativas, en particular, gran parte de los cuerpos normativos más generales (códigos) algunos de los cuales cuentan con más de 100 años de vigencia. Resultó obvio que esos sistemas normativos no pueden tener respuestas adecuadas, ante una situación cambiante que implica dinámicas sociales totalmente diversas y expectativas también diversas por parte de los actores. Esto, sumado a lo anterior, hizo de la justicia en estos últimos años, un medio impotente para abordar y resolver situaciones sociales conflictivas, en especial aquellas que escapan a la mera conflictividad interindividual (muchas veces de origen negocial) e involucran a amplios sectores sociales.

Por otro lado, es notorio que las profesiones jurídicas pasan por uno de los peores momentos de su historia. Acompañando el proceso de pauperización de las clásicas profesiones “liberales”, las profesiones jurídicas se han visto afectadas además, por la plétora profesional, por cambios en la demanda que exige habilidades y conocimientos que el profesional no posee o posee a medias (administración, asesoramiento en áreas críticas, contabilidad, etc.), por una enseñanza del Derecho que en los últimos años no se actualizó y que

en los hechos, continuó siendo un mecanismo de expedición de títulos y, por último, pero no menos importante, por todo el deterioro del sistema jurídico-legal-administrativo. La práctica desaparición del ejercicio libre como única fuente de ingresos, la salarización profesional casi total, el alejamiento cada vez mayor de los centros de estudio y actualización, en suma la burocratización de las profesiones jurídicas, son algunas de las consecuencias de lo ya señalado.

Una problemática específica, aunque no muy diversa en sus raíces, atraviesa uno de los roles fundamentales dentro de las profesiones jurídicas: la magistratura. Afectada durante años por el escaso estímulo material casi al límite de la marginación, la casi nula selectividad en el ingreso, la falta de criterios orgánicos en cuanto a especialización, por una carrera judicial concebida como la vuelta a la República en algunos años, ausencia de políticas en materia de traslados y actualización profesional, han hecho de la magistratura uno de los puntos más críticos del sistema.

Como consecuencia de toda esta situación, resulta fácilmente perceptible que los potenciales usuarios de los servicios de justicia, se alejan cada vez más éstos, generándose una fuerte tendencia a la recurrencia de soluciones de “mano propia”. Amplios sectores sociales —especialmente los de menores recursos— se van marginando del sistema. Otros, no llegan a la marginación total pero sí tienden a recurrir cada vez más a soluciones alternativas o extra-legales, muchas veces parciales e ineficaces, que sólo producen un aumento de la conflictividad social.

2. La asistencia legal

En este contexto, muy someramente descrito, nos interesa referirnos particularmente a los problemas de asistencia legal que enfrentan los estratos más pobres de la sociedad uruguaya. Es evidente que el acceso a los medios de justicia y, en general, a la asistencia legal, es dificultosa para los pobres, no

sólo por su falta de recursos materiales sino también porque, su percepción de los aparatos jurídicos estatales, probablemente los lleve a desconocer la existencia de tales servicios, a no solicitarlos, o a no sentirse cómodos o aún sentirse rechazados cuando intentan acceder a ellos (1). Naturalmente este es un hecho que no afecta solamente a los sectores de menores recursos de nuestra población. En una situación de crisis generalizada donde frecuentemente nos encontramos situaciones anómicas, aún aquellos sectores que materialmente pueden acceder a servicios de asistencia, tienden a dilatar al máximo posible el recurso a la justicia, accediendo a ella cuando la situación es difícilmente reparable o tan siquiera manejable en términos jurídicos. No obstante, la situación de los sectores pobres es más crítica en tanto que su percepción del derecho y del sistema de administración del mismo tiene que ver con algunos de los siguientes aspectos:

— Aplicación diferencial del derecho, en especial en el ámbito penal: es evidente que los mayores contactos de los pobres con el sistema jurídico se da precisamente a nivel de la jurisdicción penal y es evidente también que las consecuencias que sufren los infractores a las normas penales provenientes de diferentes estratos sociales son radicalmente diferentes. "Si pertenecen a los grupos sociales privilegiados, en muchos casos no habrá siquiera acción contra ellos. Sobre los pobres, en cambio, lo más probable es no sólo que se actúe y se aplique la sanción establecida por la norma legal, sino además que sientan las consecuencias derivadas de la lentitud de los engranajes burocráticos de la administración de la justicia" (2). Los sectores de mayores recursos, y aún aquellos aceptablemente integrados al sistema, una vez enfrentados a situaciones límites tienen mayor capacidad de manejo de la situación y, por tanto, de amortiguamiento de sus consecuencias, ya sea porque pueden procurarse una defensa adecuada, ya sea porque pueden reducir al mínimo las consecuencias de la lentitud de los trámites a través de sus contactos sociales, ya sea por su mayor nivel de instrucción que les permite definir la situación y afrontarla adecuadamente.

— Los contactos con la justicia son costosos, incómodos o negativos, por lo que tratan de reducirlos al mínimo. En el rubro "costos" naturalmente tenemos en cuenta que la justicia es en principio gratuita por lo que nos referimos esencialmente a otros costos como por ejemplo, de transporte hasta

los lugares donde se les presta asistencia, los cuales se concentran en un área reducida de la ciudad (otro factor distorsionante).

Es sabido que, para "un trabajador por cuenta propia" (changas) un desempleado, o un trabajador no especializado, el transporte insume una proporción importante de su ingreso. Pero además también existe un costo de tiempo para realizar dichas gestiones, tiempo que deja de utilizar en lo cotidiano para subsistir y tiempo que no puede recuperar si lo pierde en horas de trabajo, ya que si se trata de un trabajador regular sólo se contempla el tiempo utilizado para atender problemas de salud, y si es un trabajador no regular (por cuenta propia) sencillamente no es contemplado en absoluto. Debe tenerse presente además que, por lo general, quien reclama asistencia no es un individuo aislado, sino generalmente un grupo familiar, conjunta o separadamente, lo cual incrementa los costos mencionados.

— La justicia es percibida como ajena a sus intereses porque el sistema refleja los valores de los grupos predominantes. Los valores protegidos por el ordenamiento jurídico son los tradicionalmente aceptados por los grupos predominantes y que lógicamente, prestan menos atención a los del resto de la sociedad. (3)

— Los problemas de los pobres son poco atendidos por los tribunales y juzgados porque, por lo general, caen dentro del límite ficticio de la "menor cuantía", es decir, se refieren a problemas de vecindad (deslindes, p. ej.) problemas por la posesión de bienes de escaso valor comercial a problemas de vida cotidiana derivados fundamentalmente del hacinamiento habitacional, etc. Todos estos problemas que suelen tener una trascendencia enorme para los involucrados y que además, la falta de prevención y de asistencia hace que deriven en consecuencias muchas veces irreparables, son sin embargo de "menor cuantía" frente a un testamento, un contrato, o un recurso administrativo. En estos casos, existe casi un "consenso" relativo a que los problemas "menores" deben ser resueltos (cuando esto es posible) por la policía directamente, —a menos que el caso caiga en la jurisdicción penal— la cual oficiaría de "filtro" pre-judicial. Otro caso de filtro pre-judicial —en este caso institucionalizado— es el requisito de la conciliación administrativa previa establecida para todos los asuntos laborales, por la ley 14.188. En este caso, más que una solución o acuerdo, se buscaba la neutralización del conflicto, más allá del derecho de cada parte. La "efectividad" de esta instancia pre-

(1) Cf. Carlin y Howard, "La representación en juicio y la justicia", en "Sociología del Derecho", Tiempo Nuevo, 1971.

(2) Franco, R. "Pobreza, derecho y asistencia legal", ILPES, 1979.

(3) Franco, R. cit.

via durante aproximadamente unos cinco años (1975-1980) fue casi total, al punto que los Juzgados de Trabajo disminuyeron radicalmente su tarea transformándose prácticamente en sedes "vacías". Por otra parte, el servicio de asesoramiento y trámite conciliatorio en lo laboral se encuentra también concentrado en un solo lugar físico por lo que, no sólo no existe acceso directo a la justicia en lo laboral, sino que además sólo llegan a la etapa conciliatoria los que puedan costearse el traslado y estén al tanto de que existe dicho servicio.

— Por todo esto, es muy frecuente que las personas de escasos recursos recurran directamente a la policía para solucionar sus problemas jurídicos de toda índole (familia incluida) la cual, generalmente, "falla" sin apelación y, por supuesto sin especialización. Otro sustituto son las soluciones por cuenta propia, lo cual crea crónicamente nuevos problemas legales, generalmente de índole penal.

— Todos estos aspectos se concentran con mayor intensidad en los problemas de familia dada la dificultad en resolver los problemas por carencia de posibilidades, por la percepción diferente de lo que es importante (subsistir ante todo), por el rol diferente de la mujer, del niño y de la propia familia (generalmente matrifocal) en estos estratos, por la existencia de mecanismos legales inaccesibles o porque no saben usarlos. Y aún cuando saben usarlos estos resultan ineficaces como por ejemplo, en el caso de pensiones alimenticias imposibles de realizar porque el encargado de contribuir es un trabajador marginal con ingresos irregulares, etc.

Todos estos aspectos señalados no implica de ninguna manera desconocimiento de la ardua y mal retribuida labor de los Defensores de Oficio en las distintas jurisdicciones. En buena parte esa labor mitiga en algo la problemática señalada como también la conciencia que algunos jueces, fiscales y abogados tienen de la misma. No obstante, los escasos recursos asignados a la administración de justicia, el exceso de asuntos manejados por cada defensor, concentración física de servicios, y otros aspectos, hacen que lamentablemente y pese a la buena voluntad del personal, sólo se logre mitigar en parte esta problemática, que es estructural y no circunstancial.

También es estructural la incapacidad de mayor alcance del sistema judicial. Bastaría para confirmar este hecho señalar que los montos presupuestarios asignados a la administración de justicia, siempre fueron muy reducidos y que hoy son más reducidos aún. En esto subyace una concepción ya tradicional de la justicia, del rol del abogado, del alcance que el sistema debe tener, del prestigio de los jueces, y, en definitiva, de quien tiene "necesidad"

de acceder a los servicios de justicia. Es una concepción conservadora, restrictiva y ritual del derecho que concibe a la justicia como cosa de pocos (excepto en lo penal) como algo engorroso que, en definitiva, no merece mayor atención de parte del Estado, puesto que aquel que accede a la justicia es sólo aquel que sabe y que puede acceder. Como paliativo se establece la gratuidad de la administración de justicia para todos (puedan o no pagar) y para aquellos que no pueden abonar los servicios de un profesional, las defensorías de pobres. También está involucrada en esta problemática, la orientación y formación que recibe el profesional, aspecto este que escapa a los límites de este trabajo aunque no es ajeno al mismo. (4)

3. Delimitación del problema

En el entendido de que el alcance de la asistencia legal es un problema de índole estructural que tiene que ver con la propia organización social, sus valores y su concepción de justicia, debemos también reconocer que no existen soluciones parciales, sino un posible conjunto de medidas y políticas públicas a adoptar, tendientes a la reestructuración de todo el sistema de administración de justicia. Algunas de ellas pueden ser las siguientes:

1) Otorgar la prioridad que le corresponde como servicio público esencial a la administración de justicia. Dicha prioridad, que significa simplemente reconocer su importancia, supone dotarla de medios materiales y recursos presupuestales idóneos y decorosos (sueldos, transporte, locales, etc.).

2) Organizar cursos de especialización para todos los funcionarios judiciales, jueces, actuarios, secretarios, defensores, administrativos, etc. Este aspecto es contemplado en parte por la ley 15.750 (Orgánica de la Judicatura) muy tímidamente a través de los cursos no obligatorios de post-grado para aspirantes a magistrados. Subsiste, en suma, la concepción de que el Juez es un abogado que, por diversas circunstancias —la mayoría de ellas personales— ha decidido dedicarse a dictar sentencias. Descartamos las vocacionales porque éstas se refieren a un doble aspecto: a la inclinación primaria, básica, hacia algún sector del conocimiento humano (en este caso el derecho) y secundariamente, a algún aspecto específico del sector de conocimiento elegido, lo cual

(4) En este sentido V. Carlin y Howard (cit.), Solarí, A. "Algunas referencias sobre la situación de la Abogacía" en REV. del CED Tomo XXI, No. 90, 1963 y, "Futuro de las profesiones jurídicas en el Uruguay", en Rev. del CEN, No. 89, 1964.

supone inevitablemente un mínimo, por lo menos, de especialización o profundización posterior en el sector elegido (comercial, civil, procesal, penal, etc.) y a un ejercicio concreto de esa especialización (ya sea en investigación, docencia o en el ejercicio libre). Los jueces por el contrario, no son originalmente vocacionales en nuestro país, puesto que no son formados para esa función específica. Se trata más bien de una opción, una inclinación o una inspiración personal posterior dirigida hacia una función concreta y diferente de la del abogado y que es vista como un subproducto de ésta.

La función social del juez es distinta de la del abogado. Parece obvio recordarlo pero no existe forma de dejar de plantearlo toda vez que parece creerse que es lo mismo una cosa que la otra puesto que individuos que tienen la misma formación (de abogados) se les considera aptos para cumplir tareas tan distintas, de forma indiferenciada.

3) Creación de una carrera judicial cuyos ascensos y traslados estén basados en lo técnico y en la eficiencia y no en la antigüedad en el cargo exclusivamente o en el éxito en el sorteo de una serie de obstáculos geográficos prefijados. Dicha carrera debe contemplar la racionalización de traslados y ascensos: si un funcionario demuestra aptitudes en una función, lo mejor es que continúe en ella el máximo posible, premiando su eficiencia y capacidad por otras vías que un ascenso vertical, que por lo general tiene como consecuencia desmantelar una oficina o sede que funcionaba bien, desarraigar técnicamente al funcionario que pasa a otro sector que nada tiene que ver con el anterior, y que muchas veces implica adaptaciones costosas, en lo técnico y en lo social, a un medio ajeno.

4) Desconcentración geográfica de la carrera judicial: el fin de la carrera no puede ser siempre Montevideo ni el interior, como si el interior fuera una zona poblada por personas que tienen problemas jurídicos "menores" que sólo merecen ser tratados por jueces de poca experiencia o por los "castigados" por el sistema. La mitad de la población del país no parece merecer una minusvaloración implícita como para considerarla un terreno de ensayo para magistrados.

5) Desconcentración de servicios, llevando la justicia a los sectores de menores recursos, por ejemplo, con la creación de Tribunales vecinales para situaciones específicas, con cometidos de fallar y prevenir, desconcentración de defensorías especialmente en Montevideo y de otros servicios asistenciales de primera necesidad, adscripción de jueces u otro tipo de técnicos a Comisaría con cometidos fundamentalmente preventivos y de asesoramiento y con autonomía y autoridad propia, o formación específica de personal policial

(oficiales) para dichas tareas, jueces itinerantes en especial para áreas rurales y suburbanas, creación de consultorios jurídicos en zonas urbanas alejadas a cargo de estudiantes avanzados de abogacía, etc.

6) Proponer que en las construcciones de grandes conjuntos habitacionales se prevean locales para la prestación de algunos de los servicios propuestos anteriormente.

7) Facilitar trámites administrativos, especialmente los relativos al estado civil y familia.

8) Propulsar la creación jurídica específica tendiente a contemplar los problemas que presentan los sectores de bajos recursos, como en el caso de principios elaborados con destino a situaciones específicas (p. ej. in dubio pro operario). Estos sectores requieren una aplicación específica del derecho y la justicia por sus propias características ya señaladas y porque su valoración de actos y actitudes no son los mismos que los del resto de la sociedad. Y precisamente, una forma de integración de estos sectores más desposeídos al resto de la sociedad se da en la medida en que empiecen a "crear" en la justicia (aunque ésta tenga que ser por momentos algo original) y consecuentemente en el derecho.

9) Mejorar el acceso a la justicia "mayor". Seleccionar personal que facilite un contacto más directo con el recurrente; implementar formas asistenciales a grupos sociales y no a individuos aislados (seguros legales en empresas o sindicatos, fomentar asociaciones vecinales, etc.), ampliar servicios ya que lo actual es lo mínimo concebible. Por último en este aspecto algo olvidado, dar publicidad de los servicios que existen en términos de información de sus cometidos y del derecho que todo ciudadano tiene de acceder a ellos. La inversión en este caso podría disminuir el desconocimiento que amplios sectores de la población —no sólo los más pobres— tienen respecto a la existencia de tales servicios.

10) Revisión completa de la formación y orientación profesional, poniendo énfasis en las funciones preventivas y de asesoramiento y en el manejo de conflictos, antes que en la búsqueda de una solución formal.

4. Una propuesta de investigación

No obstante, la puesta en práctica, total o parcialmente, de algunas de estas medidas requiere previamente un estudio sistemático del problema. Las distintas medidas propuestas no constituyen en sí una política a seguir, sino una delimitación primaria del problema del acceso a los medios de justicia y de la ad-

ministración de justicia. Esta delimitación puede sí servir de punto de arranque de una investigación sobre el tema de tipo interdisciplinario que abarque las distintas áreas del problema planteado como, por ejemplo, social, jurídico-legal, asistencial, administrativo, profesional, etc.

En función entonces de la problemática planteada y de su posible abordaje, es posible dejar planteadas algunas etapas de una investigación sobre el tema:

—Análisis de los casos que llegan a las distintas Defensorías con la finalidad de: a) detectar qué tipos de asuntos son planteados en forma más recurrente por las personas de escasos recursos, según áreas jurisdiccionales; b) identificar aquellos asuntos que, por sus características, estén reflejando una potencialidad conflictual mayor aún no planteada o donde la conflictividad sea crónica siendo el asunto sólo una punta de un contexto conflictual mayor; c) analizar el tipo de solución (si la hubo) que dio el sistema al asunto planteado. Esta etapa podría desarrollarse a través de un estudio representativo de expedientes seleccionados aleatoriamente en las distintas Sedes.

—Elaborar un régimen de entrevistas con personal técnico, defensores, magistrados, asistentes sociales, etc., que atiendan o hayan atendido asuntos planteados por usuarios de escasos recursos en las áreas jurisdiccionales donde se presentan casos de mayor conflictividad, a los efectos de relevar la visión de la problemática del punto de vista de los técnicos involucrados directamente, sus propuestas de mejoras de los servicios en términos de lograr un mayor alcance, así como, las vías de prevención y/o asistencia temprana de estos casos.

—Puesto que resulta muy difícil definir el universo de aquellos individuos o grupos que no acceden, por diversos motivos, a los servicios de justi-

cia, dada su heterogeneidad y dispersión, queda como único recurso investigar a los usuarios reales del sistema, partiendo del doble supuesto de que éstos de alguna forma representan los casos típicos de los que acceden y de los que no acceden y que, los que acceden son más que usuarios reales, son además usuarios potenciales en tanto no pueden, no saben o no quieren plantear otros asuntos, vinculados o no al que los lleva a recurrir a la justicia (generalmente, el más grave según su propia definición). En esta dirección correspondería seleccionar una muestra de usuarios de los servicios de justicia, entre aquellas personas que llegan a solicitar asistencia (judicial o asesoramiento) a las Defensorías con la finalidad de relevar, entre otras cosas— sus motivaciones, necesidades reales y potenciales, percepción del sistema de justicia, mecanismos alternativos más corrientemente utilizados para dirimir controversias, descripción de la experiencia del usuario ante la justicia, etc.

—Análisis de la asistencia legal a grupos o sectores sociales más desposeídos a través de organizaciones que potencialmente, al menos, puedan nuclear los tales como, sindicatos, asociaciones vecinales, comisiones de fomento, instituciones de promoción, etc. Seleccionando algunas de ellas, se podría desarrollar algunos estudios de casos en lo relativo, sobre todo, a la prevención de conflictos a través de la asistencia colectivizada a los sectores marginales de la población.

—Análisis a cargo de juristas respecto a las posibilidades de creación de figuras jurídicas específicas que contemplen los problemas que plantean los sectores de bajos recursos, especialmente en lo que tiene que ver con la efectividad de los servicios de justicia, teniendo en cuenta los datos que emerjan del desarrollo de las anteriores etapas, buscando soluciones originales, adecuadas a las necesidades de estos sectores y, las formas de divulgación de las mismas.



