

Las Defensorías: el desafío de construir puentes de acceso a la justicia

Ombudsman: The Challenge of Building Bridges to Justice

ALICIA BEATRIZ PIERINI

Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires

RESUMEN

La noción de justicia es una de las más universales y está incluida en todos los marcos normativos conocidos. Nuestro objetivo es lograr que todos puedan acceder al derecho y a la justicia.

El derecho a la Justicia es uno de los Derechos Humanos; integra nuestro ordenamiento jurídico con rango constitucional. En una sociedad de incluidos y excluidos las instituciones de garantías son necesarias, puesto que no existe un total acceso a la justicia.

- 1) Acceso al conocimiento y al asesoramiento: creación del portal www.ciudadyderechos.org.ar; el mismo abarca y ordena temáticamente la enmarañada normativa. Por su parte, la Oficina de Atención y Asesoramiento certificó las Normas ISO 9001-2000 en diciembre de 2007.
- 2) ¿Por qué seguir un camino único cuando podemos construir alternativas? Promoción de la mediación y el arbitraje como medios alternativos de resolución de conflictos y por tanto de acceso a la justicia.
- 3) *Probation*: abriendo la institución y brindando un ámbito de trabajo.
- 4) Defensoría como institución de garantía y de referencia: La Defensoría se ha constituido como Observadora en algunos procesos penales.

Conclusión: Somos conscientes de que hay más justicia para alcanzar, al menos en nuestro país y continente: es la justicia social y la equitativa distribución de las riquezas. La acción por la justicia es una forma de garantizar la paz y democracia. Por ello la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires creó puentes para que todos puedan tener justicia

Palabras clave: Defensoría, acceso a la Justicia, Derechos Humanos, arbitraje, probation.

ABSTRACT

The knowledge of justice has been present since the beginning of society.

Our work is orientated to achieve a main objective: access to the justice for everyone. We believe that the access to the justice is a Human Right. This statement is present in our constitution. In a society of included and excluded people, the institutions of guarantees are necessary, because there is not a full access to the justice for everyone.

- 1) Access to the Knowledge and to the Advice. Web site: www.ciudadyderechos.org.ar. This web site arranges thematically the regulation. The Office of Attention and Advice certified the Procedure ISO 9001-2000 in December, 2007.
- 2) Why we should follow one way, when we could build alternatives? The mediation and the arbitration as an alternative for the access to the justice.
- 3) Probation. Opening the institution and offering an area of work.
- 4) The Ombudsman is an Institution of guarantee and reference. Our Institution has been constituted like Observant in some penal processes.

Conclusion: we are aware that there is more justice to achieve in our country and continent: the social justice and the equitable distribution of wealth. Justice is one way to guarantee peace and democracy. That is the reason because we continuous building ways of access to the justice.

Key words: Probation, Human Rights, access to justice, arbitration, Ombudsman.

Probablemente la noción de justicia sea una de las más universales —en todo tiempo y en toda cultura—. Está incluida en todos los marcos normativos conocidos y en la mayoría de las religiones, y su reclamo, búsqueda, persecución, administración o regulación ha sido un objetivo en todos los pueblos del mundo conocido.

Entre esta generalidad antropológica y la realidad, las coordenadas de tiempo y lugar de nuestro quehacer institucional, se sitúan las cinco experiencias que consignaremos en este trabajo, aunadas todas hacia el mismo objetivo: lograr que todos puedan acceder a los derechos y a la justicia.

I. EL DERECHO A LA JUSTICIA EN EL PLEXO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Nuestro país ha incorporado las principales Convenciones de Derechos Humanos a su texto constitucional (Art. 75, inc. 22 C.N.). Es decir, nuestro piso axiológico y normativo es el sistema de los derechos humanos.

El derecho a la justicia está explícito en las siguientes Convenciones Internacionales: Declaración Universal de los Derechos Humanos (Arts. 8 y 10); Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica; (Arts. 8 y 25); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Arts. 2 y 14); Declaración Americana (Art. 25); Pacto Internacional (Arts. 2 y 14).

II. SOCIEDAD DE INCLUIDOS Y EXCLUIDOS

Si todos pudieran acceder a un juicio justo: defensa en juicio, igualdad ante la ley, vigencia de las garantías procesales, no serían necesarias tantas instituciones de garantía. Como enseña Alberto Binder creemos que «la medida de la vigencia de los derechos humanos radica en la eficacia de sus instituciones de garantía»¹. La Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aspira a ser una de ellas en la tarea de alcanzar la vigencia plena de este derecho, creando instrumentos y modos de acción de variada índole, algunos tradicionales y otros innovadores en nuestro medio.

A esas herramientas —institucionales o tecnológicas— y modalidades de gestión las denominamos genéricamente «rampas de acceso» porque observamos que, entre el derecho/administración de justicia y nuestro pueblo, hay numerosos obstáculos e impedimentos.

En la sociedad existe una idea clara de lo justo o injusto y una constante demanda de justicia, aunque los demandantes no conozcan la normativa y aunque cuando dicen «reclamamos justicia», no siempre quede claro qué toman en cuenta dentro de ese vocablo polisémico: ¿justicia valor?, ¿vigencia del derecho?, ¿servicio de administración de justicia?, ¿acto de justicia?, ¿equidad?, ¿qué venga un juez?...

Como diría el inolvidable Mons. Enrique Angelelli² los defensores debemos tener un oído en los derechos humanos (DDHH) y otro en la demanda del pueblo. Por ello, sabemos que entre éste y el derecho a la justicia hay abismos, distancias, laberintos o puentes rotos intransitables; también un lenguaje jurídico ininteligible para el común y procedimientos kafkianos hasta para la cuestión más nimia.

La gente común tiene dificultades para encontrar esos cauces y más aún para transitarlos.

III. ACCESO AL CONOCIMIENTO Y AL ASESORAMIENTO

No es novedosa en nuestro medio la elaboración de cartillas que explican en lenguaje sencillo algunos derechos. Tampoco lo es el ase-

soramiento gratuito, ni la difusión pública de determinados derechos. En esto —que también hacemos desde nuestra institución— somos una más.

Pero hemos innovado en la creación de un sitio web (www.ciudadyderechos.org.ar) dedicado exclusivamente a poner al alcance de nuestra gente: a) toda la normativa de fondo y de forma que nos rige; b) todas las instituciones que asesoran gratuitamente; c) la jurisprudencia de tribunales superiores más importante.

Aunque pareciera resultar simple poner normativa en la red universal, la innovación radica en su ordenamiento temático, con hipervínculos que se despliegan en los casos de conexidad conceptual.

El esfuerzo institucional se centró en la construcción de un sistema que, a partir de no más de 24 temas, abarque y ordene la totalidad de la enmarañada normativa, desagregándola además por niveles de jerarquía (supranacional, constitucional nacional, constitucional local, nacional atinente al distrito, distrital y reglamentaria). Requirió del consenso con juristas de la Ciudad alcanzar la aceptación sobre los 24 temas que abarcarían el universo y su nominación breve con palabras sencillas; de modo tal que cualquier ciudadano que busque, encuentre la norma. El sistema también debía conectar en cada caso la norma específica con otras derivadas. Y además actualizarse cotidianamente.

Hoy, tres años después de creada, durante el año 2007 contabilizamos un total de 235.711 visitas. Y además hemos agregado

el webmail mensual *Porteño de ley*, con las novedades del mes para un grupo de 3.000 suscriptores de la Ciudad.

El Portal *Ciudadyderechos* tiene más de 1500 registros, ordenados temáticamente por unos 320 descriptores. Más allá de la normativa de fondo, se han agregado 17.144 normas de detalle en decretos y resoluciones distritales, que son de muy difícil acceso para el común.

Desde los secretarios de juzgado hasta los referentes populares utilizan este servicio de la Defensoría que pone las normas al alcance de todos. Algo indispensable, puesto que nadie defiende lo que no conoce, ni exige sobre sus derechos si no sabe el alcance que éstos tienen. También se ha incluido un servicio de consultas vía e-mail que actualmente responde un promedio de 60 correos mensuales³.

IV. ¿POR QUÉ SEGUIR UN ÚNICO CAMINO CUANDO PODEMOS CONSTRUIR ALTERNATIVAS?

Ante el reiterado reclamo de justicia y los diagnósticos de colapso en el sistema de administración de los poderes judiciales que operan en la Ciudad (el nacional y el distrital) empezamos a estudiar otras formas de canalización de los conflictos.

Ya en un valioso seminario realizado durante 2005⁴, el colega Santiago del Carril, planteaba dos interrogantes «¿es el Estado el único medio para resolver los conflictos entre particulares? ¿Existen otras formas de resolver conflictos? Incluso se mencionan varias oleadas de un «movimiento de acceso a la

justicia» que involucrarían a juristas e intelectuales preocupados en cómo cumplir el principio de igualdad ante la ley y cómo eliminar su principal obstáculo: la denegación de justicia, o lo que es su equivalente, el no acceso a la justicia.

LA MEDIACIÓN: Fue el primer método alternativo que el Estado puso en marcha luego que varias instituciones gubernamentales y no gubernamentales se adhirieron al sistema desde mediados de los 90. La Defensoría de la Ciudad lo creó en el año 2000. Sin embargo, la mediación es insuficiente pues muchos conflictos requieren de un tercero que establezca el derecho a aplicar y cómo se aplica, es decir, no basta con acercar a las partes para que encuentren una solución concertada.

EL ARBITRAJE: La institución del Arbitraje existe en nuestro derecho desde hace décadas pero nunca se constituyeron tribunales arbitrales al alcance del común de la ciudadanía. Como dice el experto Roque Caivano «a través de este método es posible obtener una sentencia con mayor celeridad, sencillez y economía que los que puede brindar hoy el sistema estatal de administración de justicia»; añade «el arbitraje debe convivir con la justicia. Para que esa convivencia sea armónica, habrá de establecerse una relación de cooperación entre ambos sistemas»⁵. Después de estudiar el sistema decidimos asumir ese desafío y, una vez más, empezamos por convocar a juristas reconocidos y proponer un sistema de arbitraje organizado por la Defensoría y absolutamente gratuito.

Varias reuniones fueron necesarias durante el año 2006, hasta acordar un sistema que

se plasmó en un Reglamento que aún nos rige.

En el mismo se regula que el servicio de arbitraje estará a cargo de un Centro Coordinador, que para ser árbitro debe contarse con título de abogado con no menos de 5 años de ejercicio, docente universitario o con grado superior y otros antecedentes más exigentes de los que la justicia ordinaria requiere para sus magistrados.

El Reglamento prevé tres modalidades arbitrales

- a) El tribunal arbitral para los casos mayores a mil pesos
- b) El árbitro único para los de menor cuantía o si las partes así lo dispusieran
- c) Los amigables componedores o árbitros de equidad.

Luego de un riguroso concurso, la Defensoría contó con un Registro de más de 45 árbitros como para iniciar su funcionamiento efectivo.

Fortalezas y debilidades

Entre las primeras destacamos la garantía de estabilidad institucional, por tratarse la Defensoría de un órgano estatal. Ello permite rebatir el argumento de que el arbitraje es una privatización de la justicia.

Como debilidad principal la ausencia de una cultura arbitral, tanto por parte de la ciudadanía como de los colegas⁶.

Al día de hoy se han celebrado 62 arbitrajes sobre los siguientes temas: incumplimien-

tos contractuales, medianería, daños, conflictos consorciales, cobro de honorarios, incumplimiento de obras sociales, descuentos improcedentes de mutuales, conflictos entre empresas y consumidores

LA PROBATION, MEDIDA ALTERNATIVA A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD:

En ese marco de constituir a la Defensoría del Pueblo como organismo atento a la vigencia de los derechos, resolvimos abordar los tratamientos de condenados con pena de privación de libertad suspendida y en *probation*, abriendo nuestra institución y brindando un ámbito de trabajo para quienes deben cumplir dicha medida. Un equipo técnico específico se ocupa de evaluar y seguir a los probados, informar al juzgado interviniente y atender a los requerimientos.

En este tema, así como en el de arbitraje, es nuestro propósito generar experiencia y herramientas de gestión, a fin de que las teorías preexistentes sobre resolución alternativa de conflictos encuentren los cauces para su concreción. No es lo mismo disertar sobre *probation* que asumir la tarea de conducir a 30 personas que, en tal condición, se suman al personal institucional. Al intentar replicar la experiencia en otras instituciones hemos encontrado cerradas negativas, bajo el explícito argumento del temor a asumir los riesgos de sumar a quienes han transgredido normas.

5. DEFENSORIA COMO INSTITUCIÓN DE GARANTÍA Y DE REFERENCIA

La Defensoría también ha innovado constituyéndose en OBSERVADORA en algunos

procesos penales que revisten particular interés para la ciudadanía de nuestro distrito. Este es un ejercicio práctico del rol independiente que nos otorga la Constitución.

La metodología es asistir a todas las audiencias y emitir un dictamen crítico sobre las conductas institucionales evidenciadas a lo largo del proceso. También intervenimos como observadores previos tomando vista de expedientes penales en los que más adelante se arribará a juicio oral.

Los jueces y fiscales aceptan esta función de observadores, y hasta la fecha, en ninguno de los numerosos casos en los cuales hemos tomado intervención, hemos sido cuestionados por el sistema judicial ni se nos ha negado información para la evaluación que como observadores imparciales finalmente realizaremos.

«Las Defensorías tienen ante sí el reto de mejorar los aspectos organizativos y de gestión, en razón de una doble exigencia: la de prestar cada vez un mejor servicio al ciudadano y la de responder con eficacia a los nuevos desafíos que se le plantean, desde su cada vez más importante posición como institución central del Estado, encargadas de la defensa y promoción de los derechos humanos»⁷.

Así el objetivo trazado de hacer de la Defensoría del Pueblo una institución de garantía y de referencia se va cumpliendo aunque no sin dificultades.

LA CALIDAD EN LA GESTIÓN: A fin de perfeccionar nuestro propio sistema de atención y asesoramiento a los vecinos de la

Ciudad, desde hace cuatro años la Defensoría se ha sometido al Sistema de Gestión de la Calidad normas ISO 9001-2000, constituyendo esto otra novedad en el sistema institucional.

Después de una primera etapa de concienciación del personal, se alcanzaron los requisitos mínimos que requiere la norma ISO y, a fines del 2006, precertificamos la Gestión de Calidad en el sistema de atención al público, que abarca una dotación de 58 personas, las cuales, durante el año 2007, recibieron 96.184 consultas registradas por el sistema informático. En diciembre de 2007 recibimos el Certificado definitivo de calificación en las normas ISO 9001-2000.

Destacamos este aspecto porque uno de nuestros objetivos es lograr que nuestro Estado de Derecho, no sea «de derecho en papel», sino de derecho vigente.

Conclusión: consenso-paz-democracia y DDHH

Las cinco experiencias descritas: web ciudadyderechos para hacer accesible el conocimiento de las normas; arbitraje para hacer accesible una administración de justicia alternativa; probation para hacer accesible la pena alternativa a la privación de libertad; observadora imparcial para hacer pública una evaluación de las instituciones intervinientes en un proceso penal, y por último la incorporación del SGC – normas ISO 9001-2000 a la propia institución, todas ellas, acompañadas por otras políticas de apoyo, forman parte de una Política Pública de Accesibilidad a los Derechos y a la Justicia diseñada e implementada por la Defensoría

del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Somos conscientes que hay más justicia por alcanzar, al menos en nuestro país y continente: es la justicia social, la equitativa distribución de las riquezas y las cargas. Esta Justicia Social es materia de la Política. Desde las Defensorías del Pueblo sólo podemos trabajar por la vigencia de la justicia y del derecho que ya se ha conquistado y aportar de

esta manera a que haya un poco menos de inequidad en nuestros pueblos.

Encauzando los conflictos evitamos confrontaciones y violencia, haciendo de nuestras Defensorías Instituciones de Paz.

«La paz no es un producto natural. Debe ser construida. Requiere ejercicio de la voluntad. El fin está en los medios como el árbol en la semilla». M. Gandhi

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, Gladys Stella, (2003), *La mediación y el acceso a la justicia*, Buenos Aires, Editorial Rubinzal-Culzoni.

Berizonce, Roberto O., (1995), *El costo del proceso*, Editorial JA.

Bourdieu, Sonia, (Enero-Diciembre, 2003), «Una aproximación socio jurídica del acceso a la justicia», Buenos Aires, Revista Cenipec.

Caivano, Roque J., (1993), *Arbitraje*, Buenos Aires, Editorial Ad Hoc.

Lorca Navarrete, Antonio María, (1997), *Manual de derecho de arbitraje*, Madrid, Editorial Dykinson.

Toller, Fernando M., (2003), *El derecho a la tutela judicial efectiva: fundamentos, implicaciones y derecho comparado*, *Derecho Constitucional*, México, Editorial Porrúa, Tomo IV.

UNIDOS POR LA JUSTICIA, (Agosto 2006), *Información y Justicia II, Datos sobre la justicia argentina*, Ciudad de Buenos Aires, Editorial Konrad-Adenauer-Stiftung.

NOTAS

1. Binder Alberto, (Marzo 1993), *Justicia Penal y Estado de Derecho*, Buenos Aires, Editorial Ad Hoc.

2. El Obispo de La Rioja, asesinado por las fuerzas paramilitares, solía decir que él siempre tenía «un oído en el pueblo y un oído en el Evangelio»

3. En la Ciudad de Buenos Aires hay computadoras con Internet en toda la ciudad —aún en los barrios más pobres— al costo de 1 peso la hora (20 centavos de euro), no hay analfabetos y casi todo el mundo sabe consultar las webs.

4. ARGENJUS, (Octubre 2006), *Acceso a la Justicia – Trabajos del Concurso 2005*, Buenos Aires, Editorial La Ley, Pág. 123.

5. CAIVANO Roque, (Septiembre 2000), *Arbitraje*, Buenos Aires, Editorial Ad Hoc, Págs. 32 y 35.

6. Para completar el tema véase AMADEO Jose Luis Amadeo, (Agosto 2005), *Arbitraje*, Buenos Aires, Editorial Ad Hoc. RUFINO Marco A., (Julio 1992), *El proceso arbitral*, Buenos Aires, Editorial Ad Hoc.

7. CICODE – PRADPI – Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (2004), *Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías de Iberoamérica*, Alcalá de Henares, Madrid, Editorial CICODE.