

# HACIA UNA ATENCION PRIMARIA DE LA JUSTICIA

## 1) ANTECEDENTES

El enfoque alternativo para la resolución de disputas ha sido un gran paso. La reapropiación de los conflictos por las partes y su participación en la solución; la inmediatez; los menores costos (humanos, económicos y de tiempo) son avances insustituibles, base para un programa preventivo, que llamamos de "Atención Primaria de la Justicia". Sin aquel primer paso, no podríamos dar este segundo.

En Río Negro, la implementación de los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, primero a través de la Acordada Nro. 55/02 y siguientes del STJ y luego a través de la Ley 3847 y Dec. Reglam. 938/06, facilitaron a los ciudadanos el acceso a una justicia rápida y efectiva, reforzados -en este y otros planos- por la vigencia de la Carta Compromiso de los ciudadanos ante la Justicia y las 100 Reglas de Brasilia.

Las Oficinas de Atención al Ciudadano y los Centros Judiciales de Mediación proporcionan, en forma directa o derivando a servicios de la comunidad, una vía para la solución a las diferencias entre personas.

Otro aporte -sobre cuya experiencia presentamos este trabajo- es la apertura de Casas de Justicia, creadas fuera de las cabeceras de las Circunscripciones Judiciales, para dar respuesta a los ciudadanos con un criterio muy diferente al de los Tribunales: apropiación del conflicto por las partes y bajísima profesionalización: es decir, los conflictos se resuelven de acuerdo a los criterios de los protagonistas y no al de "expertos" (1). Las Casas de Justicia realizan una entrevista con el usuario y lo derivan a algunas de las puertas de la Casa (negociación, mediación, facilitación, arbitraje, información y asesoramiento jurídico o patrocinio para litigar) o a las instituciones públicas de la comunidad. Con el trabajo realizado en las Casas de Justicia de El Bolsón (creada en 2004) e Ing. Jacobacci (2009), advertimos la necesidad de que el Poder Judicial se involucre de manera sistemática -especialmente a través de estos organismos y de los Juzgados de Paz- en una nueva área: la prevención.

## 2) FUNDAMENTACION

Hace ya varias décadas la medicina entendió que la enfermedad no se podía combatir en los hospitales, donde la gente llegaba muchas veces al borde de la muerte. La enfermedad -advirtieron- hay que combatirla cuando la gente está sana: con información, cambiando hábitos y satisfaciendo derechos y necesidades, como la alimentación adecuada, el agua potable y el saneamiento básico.

La Atención Primaria de la Salud implicó un cambio (parcial, pero muy importante) en el objeto de estudio y de acción de la medicina, desde la enfermedad hacia la salud. Paralelamente, un programa de Atención Primaria de la Justicia implica un corrimiento (también parcial, pero importante) del objeto de estudio y de acción de los poderes judiciales: de los conflictos hacia los derechos y la equidad.

Este tránsito va a encontrar múltiples obstáculos, pero quedan como ejemplo los logros obtenidos por la medicina en su cambio hacia la Atención Primaria de la Salud. Se adaptaron roles, se agregaron nuevas funciones que pasaron a ser centrales en la promoción de la salud y se superaron las previsibles reacciones de los grupos de interés. En el ámbito judicial, un programa preventivo, centrado en los derechos y no en los conflictos, demandará menos tarea de los expertos en problemas y mucho más de promotores de la equidad, de educadores en los derechos.

### ¿QUE VENTAJAS OFRECERIA ESTE PROGRAMA?

Podemos mencionar: Menor sufrimiento a las personas; Reducir las situaciones irreversibles, donde la mayoría de las veces, una sentencia indemnizatoria o un castigo no resultan más que un "premio consuelo"; Ahorro de tiempo y de recursos; Permitir a los organismos jurisdiccionales concentrar su esfuerzo en juzgar los conflictos más complicados, que igual deben ser conducidos de manera productiva para las partes y la sociedad; Llevar al Poder Judicial a ámbitos territoriales a los que las personas están acostumbradas.

Tal como ocurrió en la medicina, entre los impactos de este tipo de programa se cuenta una mejora en la calidad de vida de la población junto con una disminución drástica de los costos para el Estado.

El núcleo central de la tarea de prevención debe estar a cargo del Estado, pero resulta imprescindible el acompañamiento de los operadores privados del sistema, colegios profesionales de distintas

disciplinas, entidades intermedias y, especialmente, de los demás poderes del Estado.

Un programa de Atención Primaria de la Justicia implicaría alejar buena parte de la actividad judicial de sus edificios, ámbitos que suelen convertirse en territorios ajenos -si no hostiles- para el ciudadano común. En un programa de formación para los magistrados dominicanos se advierte que "*el primer gesto de la justicia no es ni intelectual, ni moral sino arquitectural y simbólico*". (2)

Correr a la Justicia de esos territorios será un gran paso para que la comunidad comprenda que es un valor alcanzable. Más aún si viene acompañado por la utilización de un lenguaje radicalmente distinto. Aún utilizando los términos técnicos necesarios en la actividad jurisdiccional, se debe asumir que en esta nueva función preventiva, la comunicación con los ciudadanos tiene que ser en el lenguaje propio de cada grupo social.

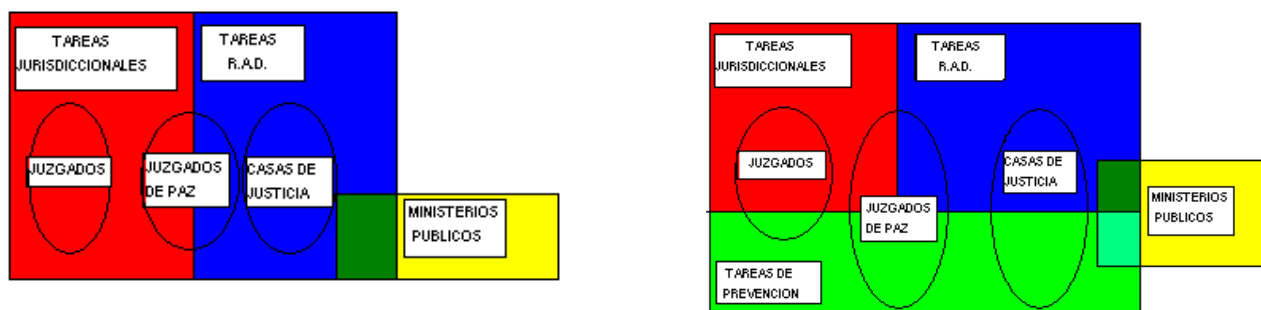
¿LA ATENCION PRIMARIA DE LA JUSTICIA ES RESPONSABILIDAD DEL PODER JUDICIAL?

Debemos preguntarnos: si un organismo es el encargado de arreglar un problema ¿puede afirmarse que no tiene entre sus responsabilidades evitar que ese problema se produzca?, más aún cuando la violación de derechos, la injusticia, dejan -una vez cometidos- un tendal de sufrimiento humano. ¿Puede entonces el Poder Judicial limitarse a la sola resolución de los conflictos y minimizar el compromiso de ser constructor de la Justicia, de promover la equidad y difundir en todos los ciudadanos la conciencia sobre sus derechos y sobre la necesidad de defenderlos?

Siendo la Justicia junto con la Solidaridad la única base posible para la construcción de una sociedad viable, siendo el cumplimiento de los derechos el único camino para el logro de la paz social, no hay ningún poder del Estado que pueda verse al margen de este desafío. Ello exige actuar para que la satisfacción de estos derechos sea la moneda corriente en la práctica social. En unas jornadas sobre los derechos de los pacientes en manicomios, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr Ricardo Lorenzetti, afirmó: "*Es necesario que nuestros ciudadanos, y los pueblos, vean satisfechos sus derechos de modo natural, sin necesidad de recurrir a la justicia, y esto requiere indefectiblemente de políticas públicas y lo que nosotros denominamos diálogo de poderes*". (3)

En esta ingente tarea, el poder del Estado especializado en estas cuestiones no puede quedar esperando a que le traigan a los ciudadanos con sus derechos violentados, con la equidad pisoteada y la justicia ya derrumbada para intentar una improbable restauración. La propuesta apunta a tomar la iniciativa para poner en marcha de manera explícita un programa preventivo que ordene y potencie las acciones que los organismos judiciales ya realizan, aunque muchas veces de manera marginal.

Si bien todos los organismos del Poder Judicial deberían tener asignadas funciones preventivas, por los antecedentes históricos, su naturaleza y propósito, los Juzgados de Paz y las Casas de Justicia deberían ser los mayores responsables de un programa orgánico de prevención.



En este esquema, resulta necesario una nueva mirada sobre las funciones de las Casas de Justicia: que no sólo sea un ámbito alternativo para la resolución de conflictos, sino para concientizar a la comunidad sobre los derechos, empoderar a los menos favorecidos para su defensa y prevenir que los conflictos se desmadren. Esta reconceptualización no apunta a sustituir funciones. La aplicación de la mediación extrajudicial en las Casas de Justicia ha dado sobradas muestras de eficiencia.

En el caso de los Juzgados de Paz, un programa metódico de prevención, que se agregue a la función jurisdiccional, remite a su más tradicional (y cada vez más central) función pacificadora a través de la escucha, la reflexión y la difusión de los derechos: una función de mantener vivas las relaciones vecinales como un modo de garantizar la Justicia, la Solidaridad y la Paz como valores vigentes.

En todos los casos, debe reconocerse que este tipo de acciones se han venido desarrollando, pero lo que se propone es adaptar la organización para su aplicación sistemática.

No consideramos la separación de organismos entre jurisdiccionales -o más ampliamente, de resolución de conflictos- y de prevención; sino que algunos ya existentes (principalmente Casas de

Justicia y Juzgados de Paz) podrían asumir en conjunto la tarea preventiva.

En la Atención Primaria de la Justicia, el Poder Judicial debe cumplir un papel esencial, pero la tarea preventiva requiere de la participación de los demás poderes del Estado y debería formar parte prioritaria del "diálogo entre poderes" del que habla el Dr. Lorenzetti. En esta área, el Poder Judicial debe jugar un rol de interlocutor privilegiado de la comunidad. Es quien debe convocar, movilizar, proponer, exigir; compartiendo con los demás poderes acciones concretas y efectivas para que la Justicia sea una realidad tangible, alcanzable para cualquier vecino de manera natural.

Esto nos lleva a reformular nuestra tarea: dejar de trabajar sólo a demanda (es decir, cuando un conflicto golpea a las puertas), sino asumir la iniciativa de estar junto a los vecinos para informar y educar; para concientizar y guiar a las comunidades para una mayor vigencia de la Justicia.

La Declaración de Alma Ata de 1978 es el documento fundacional de la Atención Primaria de la Salud.

El proceso de transformación propuesto es tan similar al que se generó en el ámbito médico, que al parafrasear esa declaración cambiando palabras como salud por justicia, o sistemas sanitarios por Poder Judicial, muestra las posibles bases de un programa de Atención Primaria de la Justicia (4)

### **3) APUNTES PARA UN PROGRAMA DE ATENCION PRIMARIA DE LA JUSTICIA (5)**

**OBJETIVO GENERAL:** Que el poder judicial asuma acciones de promoción en la construcción de la paz social basada en el cumplimiento de los derechos de las personas, y en la justicia y la equidad como orientadoras de las relaciones entre las personas.

#### **OBJETIVOS ESPECIFICOS:**

a- Difundir el conocimiento, la práctica y la defensa activa de los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

b- Prevenir el abuso de particulares, de entidades y de gobiernos a los derechos de las personas

c- Sensibilizar a los operadores internos y externos del Poder Judicial en su rol de divulgadores y concientizadores de una cultura cívica.

d- Comprometer a los demás poderes del Estado y a entidades intermedias en la promoción de los derechos y la equidad.

**CONTENIDOS:** Los contenidos que forman la base para el desarrollo del programa de Atención Primaria de la Justicia -y a la vez son resultados esperados de su implementación- son:

\* Conceptuales: Derechos y obligaciones, Justicia y Equidad, Paz Social, Resolución Alternativa de Conflictos y sus métodos.

\* Procedimentales: Formación de Redes, Trabajo en Grupo, Grupos de Trabajo, Difusión, Identificación de multiplicadores y referentes.

\* Actitudinales: Respeto, Escucha Activa, Solidaridad, Hábitos.

**LINEAS DE TRABAJO:** El programa propuesto está integrado por tres ejes principales de trabajo:

- Información y capacitación al ciudadano
- Modificación de hábitos y prácticas sociales
- Puesta a disposición de herramientas para el ejercicio y la defensa de los derechos

## **ACTIVIDADES**

- **Capacitación continua a operadores del sistema:** reforzando aspectos como la sensibilidad, la escucha y el trabajo en los valores que encarna el Poder Judicial, como la Justicia y la Solidaridad.
- **Modificación de los criterios de evaluación de la tarea de los operadores del sistema:** Un aspecto crítico para la implementación de un programa de esta naturaleza es un cambio profundo en los parámetros de evaluación de la tarea, que del cumplimiento del reglamento (que muchas veces desemboca en un profesionalismo paralizante) lleve a la superación del servicio, centrándose en los usuarios más que en la estructura; *"orientado a satisfacer las siempre crecientes necesidades, expectativas y requerimientos de sus usuarios"* (6)
- **Trabajo conjunto con medios de comunicación, con entidades intermedias y con Educación:** tendiente a que la sensibilización y la concientización sobre los derechos -así como los medios disponibles para que se cumplan- lleguen a todos los ciudadanos, en forma individual y colectiva.
- **Definición y ejecución de tareas conjuntas con los demás organismos públicos sobre la base de identificación de áreas de interés común.** Asumiendo que la promoción de la Justicia es una tarea conjunta de todos los poderes, el Poder Judicial debe catalizar las acciones de los demás organismos.

- **En conjunto con organismos públicos y entidades intermedias, proveer a la población instancias de:** Identificación de necesidades de los distintos grupos sociales; Asesoramiento; Consulta; Acompañamiento a gestiones ante otros poderes.
- **Apuntalamiento a las personas que padecen y se resisten al hostigamiento y a los posteriores abusos realizados por personas o entidades con más poder.**
- **Intervención en conflictos latentes, o que recién se inician,** para evitar escalada de violencia y/ sufrimientos irreversibles: (por ej: niños y adolescentes, familia, tierras, etc. )
- **Participación en tareas contra prácticas que limitan la voluntad y la conciencia:** El alcoholismo, como ejemplo paradigmático, ha sido normalmente la condición necesaria para el abuso de los derechos (violencia doméstica, pérdida de campos y otras iniquidades). Un programa de atención primaria de la Justicia debe coordinarse con otros poderes para disminuir este flagelo.
- **Concientizar sobre la importancia de la consulta y asesoramiento previos a asumir compromisos por escrito** ( ej firma de contratos, pagarés , aceptar "préstamos", etc).
- **Campañas públicas:** afiches, trípticos, volantes, concursos artísticos, talleres, charlas, obras de teatro y de títeres, etc. tendientes a mantener el tema de los derechos y la justicia permanentemente en la agenda pública y llevando el mensaje a través de distintos canales y a todos los grupos sociales.

**ACTORES INVOLUCRADOS:** a) Operadores de Justicia (Casas de Justicia, Juzgados de Paz, Ministerios Públicos); b) Red de Recursos Públicos; c) Juntas vecinales y centros comunitarios suburbanos y rurales; d) Centros de salud; e) Escuelas; f) Clubes deportivos; g) Comunidades Originarias; h) Tomas; i) toda otra organización social de carácter permanente o espontánea.

**EVALUACION DEL PROGRAMA:** A través de: Seguimiento, Encuentros, Ateneos y Encuestas

### **3.1) EJEMPLO DE UN SUBPROGRAMA: PROBLEMATICA DE TIERRAS**

Tomaremos como ejemplo la problemática de tierras y la necesidad de un nuevo abordaje desde el poder judicial bajo esta nueva mirada, que incorpora la prevención y una rápida respuesta. La historia de la región está atravesada por el conflicto sobre la tenencia de la tierra, esa historia de conflictos está

marcada por la violencia y la violación o manipulación de la Ley y sus instituciones, lo que pone seriamente en cuestión la legitimidad de todo el sistema. Sobre este terreno se asienta una aplicación de la ley cuyos resultados se alejan de los principios fundamentales de la normativa de tierras. La Ley Q 279 de Río Negro tiene como premisas: la tierra como instrumento de producción en función social, la no concentración de la tierra, el arraigo de las poblaciones ya asentadas y el destino de la tierra para quien la trabaja (7).

La realidad no se corresponde con estos propósitos: El desprecio por valores como la equidad ha impulsado la mercantilización de los territorios, al punto que la tierra es inaccesible para enormes porciones de la población. Alquileres escasos y altísimos completan el escenario donde se producen estos conflictos. A ello se suma la inmoralidad que significa la concentración de decenas de miles de hectáreas valiosísimas en muy pocas manos, frente a miles de personas que pelean por un terrenito.

Los conflictos de tierras desembocan casi invariablemente en el ámbito del derecho penal.

Múltiples elementos nos muestran que la respuesta penal desde el Poder Judicial no es eficiente:

- los conflictos no se resuelven ni de un modo ni de otro.
- el efecto ejemplificador no sirve porque la gran mayoría de los desalojos no llegan a concretarse, y por la desesperación en la que actúa la gente en estos casos.
- la problemática específica de las comunidades originarias también plantea necesidades que no pueden ser abordadas desde el derecho penal.
- las situaciones no se definen y las familias ocupantes no pueden contar con los servicios básicos (electricidad, agua, saneamiento) con lo cual se multiplican los problemas sanitarios.

Ante estas evidencias, vale la pena explorar otras alternativas.

#### **a) PROGRAMA PREVENTIVO**

Reducir los conflictos territoriales requiere de cambios profundos en todos los poderes del Estado y la sociedad entera. Pero mientras tanto, resulta imperioso mejorar la capacidad de acción para mitigar los efectos de estos conflictos. En tal sentido podrían establecerse dos líneas de trabajo:

a.1) Capacitación y reflexión con autoridades, funcionarios intermedios y responsables de empresas y



organismos estatales prestadores de servicios públicos. Dentro de esta línea, también deberían inscribirse algunas acciones con los medios de comunicación y con entidades intermedias.

a.2) Generación de acuerdos sobre protocolos de actuación, para mejorar la respuesta de las entidades involucradas (organismos del estado, empresas proveedoras de servicios, etc.) ante cada situación de ocupaciones de tierras, respuesta que hoy carece de una mirada sistémica del problema.

## **b) PROGRAMA DE RESOLUCION DE CONFLICTOS**

Consolidar en la Provincia la conformación de uno o más cuerpos de mediadores y facilitadores especializados en los conflictos de tierras con el objetivo de abordar estos conflictos lo más prematuramente posible, evitando su escalada que normalmente tiene consecuencias imprevisibles.

### **CITAS**

(1) *ver Nils Christie, "Los conflictos como pertenencia", en Varios Autores, "De los Delitos y de las Víctimas", Buenos Aires: Editorial Ad-hoc pags. 164 a 179*

(2) *Esc. Nacional de Judicatura, República Dominicana, "La liturgia judicial". (<http://enj.org/portal>)*

(3) *OPS, Salud mental y derechos humanos, 2009, pág. 23*

(4) *I- La justicia, entendida no solamente como la ausencia de conflictos, es un derecho humano fundamental y el logro del grado más alto posible de equidad es un objetivo social, cuya realización exige la intervención de muchos otros sectores, además del Poder Judicial.*

*II- La grave desigualdad ante la ley, de oportunidades, de derechos efectivamente ejercidos, de necesidades cubiertas y de acceso a la justicia, es política, social y económicamente inaceptable.*

*III- El desarrollo económico y social, es de importancia fundamental para lograr el grado máximo de Justicia para todos. La promoción y protección de la Justicia y la equidad es indispensable para un desarrollo económico y social sostenido y contribuye a mejorar la calidad de la vida y alcanzar la paz*

*IV- El pueblo tiene el derecho y el deber de participar individual y colectivamente en la planificación y aplicación de la Justicia.*

*V- Los gobiernos tienen la obligación de cuidar la Justicia y la Equidad en sus pueblos, obligación que sólo puede cumplirse mediante la adopción de medidas sociales adecuadas.*

*VI- La atención primaria de Justicia es la asistencia esencial puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad mediante su plena participación. Representa el primer nivel de contacto con el sistema judicial, llevando lo más cerca posible la atención al lugar donde residen y trabajan las personas, y constituye el primer elemento de un proceso permanente de asistencia.*

*VII- La atención primaria de la Justicia se orienta hacia las principales faltas de equidad de la comunidad y presta los servicios de promoción, prevención, resolución de conflictos en el nivel más bajo posible y rehabilitación necesarios para resolver esos problemas; comprende, cuando menos, las siguientes actividades: la educación ...; la promoción del suministro de información y capacitación; la prevención y lucha contra los abusos de derechos endémicos locales; el tratamiento apropiado de los conflictos; y la puesta a disposición de asesoramiento adecuado; entraña la participación y los esfuerzos coordinados de todos los sectores; exige y fomenta la autorresponsabilidad y la participación de la comunidad y del individuo.*

*IX- Todos los países deben cooperar, con espíritu de solidaridad y de servicio, a fin de garantizar la atención primaria de la Justicia para todo el pueblo.*

*X- Es posible alcanzar un nivel aceptable de Justicia para todas las personas mediante una utilización mejor y más completa de los recursos.*

Ver texto completo en [http://www.paho.org/spanish/dd/pin/alma-ata\\_declaracion.htm](http://www.paho.org/spanish/dd/pin/alma-ata_declaracion.htm)

*(5) Basado en las 100 Reglas de Brasilia, especialmente las N° 16, 26, 27, 29, 42, 48, 49, 58 y 61.*

*(6) Superior Tribunal de Justicia de Río Negro, Carta Compromiso con el Ciudadano*

*(7) Ley Q 279 , Provincia de Río Negro arts. 2, 3 y 37 inc. d.*

**AUTORES:** Personal de Casas de Justicia de El Bolsón e Ing. Jacobacci (R. N.): Sofía Melo, Agripina Nahuelcheo, Gabriela Acebal, Paola Pastorini y Mediador Oficial Marcelo Muscillo.