



ACCESO A JUSTICIA:

UNA VISIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL
... HACIA LA LEY DE ACCESO A JUSTICIA

Con el apoyo de:



Una iniciativa de:



Ficha técnica

“Acceso a Justicia: una visión desde la sociedad civil hacia la Ley de Acceso a Justicia” es una iniciativa del Centro de Estudios Judiciales; cuenta con el apoyo de la National Endowment for Democracy (NED) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Centro de Estudios Judiciales, 2017

William Richarson N° 181 c/ calle Sajonia

Asunción, C.P. 1645

Paraguay

www.cej.org.py

Contacto: cej@cej.org.py

Las opiniones vertidas en este material son de exclusiva responsabilidad de quienes las emiten y no representan, necesariamente, el pensamiento de la National Endowment for Democracy (NED), ni de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Centro de Estudios Judiciales:

Directora Ejecutiva: María Victoria Rivas

Área de Justicia y Convivencia Democrática: Livia Cardozo y Marta Rivas

Especialista en género: Paloma Rodríguez

Evaluadora: Patricia Mendoza

Asistente de proyecto: Soledad Martínez

Diseño y diagramación: Paz F. Ferreiro

Agradecimientos especiales al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por la apertura y el apoyo al proceso de discusión.

ACCESO A JUSTICIA:

UNA VISIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

...HACIA LA LEY DE ACCESO A JUSTICIA



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
FUNDAMENTOS.....	8
ANTECEDENTES	10
· EXPERIENCIAS EN PARAGUAY.....	10
· EXPERIENCIAS Y PRÁCTICAS EN OTROS PAÍSES DE LA REGIÓN.....	12
MESA DE TRABAJO HACIA UNA LEY DE ACCESO A JUSTICIA	14
EL PROPÓSITO DE UNA LEY DE ACCESO A JUSTICIA EN PARAGUAY	19
ANTEPROYECTO DE LEY DE ACCESO A JUSTICIA	22
· TITULO I: DISPOSICIONES GENERALES	22
· TITULO II: ACCESO A JUSTICIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	23
· TITULO III: ACCESO A JUSTICIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	26
REFERENCIA DE MARCO NORMATIVO	32

INTRODUCCIÓN

ACCESO A JUSTICIA

El “acceso a justicia” tiene que ver con las posibilidades de las personas, sin ningún tipo de distinción por su condición social, económica, sexo, edad, ideología política, creencias religiosas, de obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas - que son los problemas jurídicos que deben ser resueltos por el Estado, entendiéndose este como un concepto político referido a una forma de organización social, política y económica soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones que tiene el poder de regular la vida nacional y debe resolver y brindar protección a todos los ciudadanos en el acceso a sus derechos.

Por ende, alude a la igualdad de oportunidades para acceder a mecanismos que les permitan a las ciudadanas y los ciudadanos ejercer sus derechos y dar solución a sus conflictos de forma adecuada y oportunamente.

En ese sentido, a la luz de los derechos humanos, el acceso a la justicia se ha conceptualizado como un “examen sobre la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de reclamo y protección, administrativos y judiciales”¹.

Por otro lado, esta visión abarca, además de las soluciones jurisdiccionales y administrativas, como justicia formal, la prevención y manejo de conflictos mediante la justicia informal, mediante Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, y la justicia como valor. Promocionando los derechos, la educación cívica, Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, como medios pacíficos y participativos de su abordaje. Más allá de la Justicia Formal abarca el acceso a la justicia con participación social.

Tiene que ver con el desarrollo de un Sistema de Justicia amplio y la construcción de Políticas que respondan a la realidad social mediante la participación integrada de los diversos actores públicos, comunitarios y privados. Ampliando esta expresión “acceso a la justicia”, además, al grado de incidencia de las acciones y propuestas ciudadanas.

Involucra un análisis político, una reflexión social y una comprensión práctica ineludible, que nos coloca frente a algunos dilemas cuando intentamos identificar condiciones necesarias y suficientes para formular políticas públicas que contribuyan a mejorar el acceso real a justicia de la ciudadanía, lo que significa visibilizar y responder a las necesidades de los grupos en condiciones de vulnerabilidad, largamente olvidados en nuestro país.

En este contexto, juega un papel fundamental los niveles de desarrollo de cohesión social, traducido y reflejado en el grado cooperación, solidaridad, alianzas y redes reales en la comunidad.

Por lo cual, resulta vital la evolución de la cultura de participación y democracia hacia la construcción de un proceso de diálogo y consenso entre el Gobierno y la ciudadanía en torno al desarrollo de un modelo de comunidad basado en la justicia, equidad, inclusión y paz social.

Y, finalmente que la justicia y la dignidad humana impregne la conciencia ciudadana como un valor cultural - por un Estado de Derecho y Paz Social en Paraguay.

¹ Comité de DESC-CIDH. Indicadores de Progreso en materia de DESC

FUNDAMENTOS

El derecho fundamental del acceso a justicia debe existir para todo ciudadano/a por igual, los obstáculos al acceso, sean estos de carácter normativo instrumental, afectan de manera significativa a grandes sectores y en especial a los más pobres del país.

El acceso a la justicia asume dimensiones destacadas para calidad y permanencia de la democracia y se convierte en un factor importante para la estabilidad del desarrollo social, económico y político de un colectivo que se entiende como país.

En este sentido no se reduce a una simple “entrada” del ciudadano a una instancia judicial, sino que debe entenderse y valorarse como “un instrumento de transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos tales como mujeres, presos, indígenas, migrantes, discapacitados, menores, ancianos, población de bajos ingresos.

Comprendemos por Acceso a Justicia entiende que el acceso a la justicia es un concepto que hace referencia a las posibilidades de las personas de obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas y cuyo ámbito material de aplicación se delimita mediante el análisis del conjunto de derechos de los ciudadanos y la valoración de la naturaleza y extensión de la actividad pública y de los mecanismos o instrumentos jurídicos necesarios para garantizarlos.

Varios obstáculos de acceso a la justicia no necesariamente tienen origen en el quehacer del sistema judicial, sino que corresponden también a responsabilidades no cumplidas por otros estamentos de la vida pública y privada de la nación.

Entre los obstáculos al acceso a la justicia identificados en América Latina se encuentran:

- La cultura general existente, caracterizada por la falta de una política educativa basada en el reconocimiento y respeto de los deberes y derechos humanos individuales y colectivos.
- La pobreza en que permanece un porcentaje elevado y alarmante de la población del continente.
- La corrupción que funciona como sistema integral en la administración pública reduciendo la institucionalidad y el Estado de Derecho.

- El ocasional predominio de los poderes Ejecutivo y Legislativo sobre el Judicial, afectando su independencia y capacidad de respuestas.
- En cuanto a lo que al sistema de justicia se refiere, el ciudadano (a) desconoce de su funcionamiento, estructura organizativa y del rol de cada uno de sus actores, iniciando porque lo que le corresponde a él como ciudadano (a) que se pretende proteger,
- La ubicación geográfica, diseño y ordenamiento de los Palacios de Justicia que establecen distancias territoriales y sociales entre los actores del sistema judicial y el ciudadano(a), situación que les convierte en extraños, alejándolos y dando paso a la desconfianza e incredulidad.

Junto a esta situación crece la inseguridad ciudadana en la mayoría de los países Latinoamericanos. Aumenta el índice de la delincuencia y la violencia que se expresa contra la mujer, la familia y la sociedad en general. El incumplimiento de la ley parece ser la norma y la impunidad se erige como obstáculo de gran magnitud para la acción judicial propiciando que sectores de la población busquen soluciones al margen de la ley.

Las dificultades que el ciudadano (a) encuentra para acceder a la justicia evidencia que la función esencial del Estado no está llegando a todos(as) por igual.

El sistema democrático real y el Estado Social de Derecho verdadero solo funciona donde existe Justicia en Equidad.

Así lo han entendido diversas instituciones y la sociedad civil por lo que el tema se va asumiendo como un desafío que no debe postergarse y desde esa intención se realiza este proyecto de ley de Acceso a Justicia para reducir la distancia existente entre justicia y ciudadanía. Se ha sostenido que las políticas de acceso a justicia han de pensarse desde una óptica de tratamiento integral de las necesidades que posibiliten la paridad en el derecho a través de la implementación de mecanismos jurídicos compensadores de las desigualdades de hecho. Por lo tanto, una adecuada política de acceso a la justicia debe contemplar como *objetivo la creación de una multiplicidad de mecanismos complementarios capaces de cubrir las diferentes necesidades de los diversos grupos sociales excluidos, convirtiendo a cada uno de los instrumentos que lo*

integran en un remedio con capacidad para subvertir la influencia de las barreras estructurales sociales, económicas y culturales que pesan sobre el grupo de población al que dirigen su acción.

La elaboración participativa de un Proyecto de Ley de Acceso a Justicia, tiene como objetivo central generar un instrumento que permita brindar diversas opciones para posibilitar el acceso a justicia, orientado principalmente a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, busca articular esfuerzos entre las diversas funciones estatales, generando un espacio de intercambio, interacción y consenso entre los actores involucrados, que posibilite la optimización de los recursos y la rápida respuesta a la población en la temática.

El déficit que arrastra nuestra democracia, en cuanto al acceso a justicia se refiere, se convierte en un desafío a superar ya que cuando los demás derechos le son violados a la persona, la posibilidad de acceso a justicia, como derecho fundamental, constituye la vía para reclamar su cumplimiento y/o el cese de su vulneración y si este no es reconocido el Estado de Social de Derecho queda en debilidad.

La superación de este déficit es deuda pendiente que involucra la responsabilidad de todos los poderes e instituciones del Estado y de la sociedad civil en general.

ANTECEDENTES

EXPERIENCIAS EN PARAGUAY

CASAS DE JUSTICIA

Casa de Justicia “Centro Abriendo Puertas” de la Gobernación del Departamento de San Pedro

En el marco de la Cumbre XIV Judicial Iberoamericana celebrada en el año 2008 fueron aprobadas las Reglas de Acceso a la Justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad reconocidas también como Reglas de Brasilia, que engloban el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que orientan los compromisos de los Poderes Judiciales de Iberoamérica para propiciar el pleno y efectivo acceso a la justicia.

En ese escenario, en el mes de octubre de 2008 se inicia la experiencia del Modelo Casa de Justicia “Centro Abriendo Puertas” en el Departamento de San Pedro, una de las zonas más pobres del Paraguay, con el territorio más extenso de la Región Oriental, y un largo proceso de aislamiento, exclusión social y ausencia del Estado en su historia, en este contexto el Centro de Estudios Judiciales (CEJ) implementa el Proyecto “Abriendo Puertas: justicia y equidad social”, con la cooperación de la *National Endowment for Democracy* (NED) durante 8 años, se desarrolla un proceso de trabajo con la comunidad y las autoridades (Sistema de Justicia y Poder Ejecutivo), a través de la construcción de espacios de diálogos con los liderazgos locales; tanto comunitarios como institucionales, a partir de estas experiencias las autoridades fueron dimensionando las carencias y necesidades apremiantes de acceso a derechos que las comunidades requerían.

Y así, en este proceso se ha ido moldeando la Casa de Justicia con sus “Centros Abriendo Puertas”. Las Puertas que se van abriendo, acorde a las necesidades de la comunidad: Planes, Programas, Proyectos, mecanismos, herramientas y servicios para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía hacia el bienestar humano en plenitud.

En ese sentido, el Modelo Casa de Justicia con sus Centros Abriendo Puertas ha sido centrado en el ser humano y su entorno; por ello, se enfoca en el acceso a justicia, a justicia social, Justicia no formal y Justicia formal.

En la participación para la construcción de la comunidad que queremos, los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos (RAC) constituyen los mecanismos más eficaces para desarrollar una cultura de diálogo, unificación de criterios, consenso, unión en la diversidad, respeto a todas las diferencias, que lleva a una convivencia pacífica.

Por otra parte, cuando hablamos de la gestión de los conflictos, los Métodos RAC son valiosos como mecanismos para una Justicia formal y No formal siempre y cuando se apliquen adecuadamente.

Otros de los pilares del Modelo tiene que ver con construir Redes entre la sociedad civil y las instituciones estatales ya que la construcción de la comunidad que se aspira tiene que ver con participar y articular entre todas las instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil, una convivencia interrelacionada para el logro del ideal del Buen Vivir de la comunidad.

Política de Acceso a Justicia implementada por el Ministerio de Justicia del Paraguay: Programa Nacional de Casas de Justicia

Las Casas de Justicia son Centros Interinstitucionales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándoles el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Esta definición se ratifica en el Convenio Nacional.

En las Casa de Justicia, las personas de la comunidad reciben una respuesta centralizada, mediante la intervención coordinada de las diferentes entidades tanto del orden nacional como local que hacen presencia en la casa, buscando principalmente la apropiación ciudadana y comunitaria en el uso de mecanismos alternativos para la solución pacífica de conflictos.

El Programa Nacional de Casas de Justicia se desarrolla a partir de lo estipulado en la Constitución Política (artículos 229 – 113). Está regulado por el Decreto 1477 de 2.000, en el cual se destacan los objetivos fundamentales, los servicios, las entidades participantes y las responsabilidades de cada una de ellas. Ante la necesidad de incorporar nuevos elementos para la proyección y sostenibilidad del Programa Nacional,

se firma el 29 de julio de 2005 el Convenio Nacional para la Puesta en Marcha del Programa Nacional de Casas de Justicia. Por su parte, el Decreto 2897 de 2001 asigna las funciones a la Dirección de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, entre éstas, las relacionadas con el Programa.

El Ministerio de Justicia y del Derecho es la Entidad encargada de trazar la Política Pública en materia de acceso a justicia, implementar, asesorar y coordinar los esfuerzos de los distintos actores con el propósito de alcanzar el éxito del Programa. En ese orden de ideas, sus funciones son:

COORDINACIÓN

- Diseña y define las políticas generales del Programa Nacional de Casas de Justicia.
- Vela por el cumplimiento de los objetivos, políticas y funciones del Programa y del Decreto 1477 de 2.000
- Coordina y acompaña la gestión para la obtención de recursos destinados al establecimiento de nuevas Casas de Justicia y al fortalecimiento de las existentes.
- Asesora al municipio en la elaboración del diagnóstico inicial o línea de base.
- Asiste al municipio o departamento en la selección del inmueble y acompaña el proceso de adecuación y dotación del mismo.
- Coordina la puesta en operación de las Casas de Justicia con el concurso de las autoridades locales y de la comunidad.
- Apoya la participación de los Conciliadores en Equidad en la Casa de Justicia.
- Acompaña y asesora al municipio en el proceso de selección de funcionarios que laborarán en la Casa de Justicia.
- Realiza las gestiones para la asistencia de las Entidades del orden nacional a los eventos de lanzamiento del programa en el municipio.
- Lidera la firma de convenio de implantación con el municipio y lo acompaña en la consecución del compromiso de las Entidades de los órdenes nacional y local que formarán parte de la Casa de Justicia.
- Fomenta la capacitación de los funcionarios que prestan sus servicios en las Casas de Justicia y de la comunidad aledaña, en Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y temas afines.
- Coordina el Sistema de Información y Seguimiento de la gestión de las Casas de Justicia.
- Sirve de instancia de coordinación para la consecución de recursos nacionales e internacionales destinados al Programa.

PROMOCIÓN

- Afianza las relaciones con los municipios, dotándoles de herramientas para que desarrollen el Programa y generen políticas de justicia que puedan implementarse desde las Casas.
- Asesora al municipio en el proceso de construcción de las relaciones con la comunidad beneficiaria.
- Promueve el desarrollo de programas sobre el conocimiento y la defensa de los derechos humanos.
- Incentiva la participación de las universidades, organizaciones no gubernamentales y la empresa privada, en la gestión de la Casa de Justicia.
- Difunde a la opinión pública los logros y ventajas del Programa Nacional de Casas de Justicia.

ASESORÍA

- Realiza seguimiento al funcionamiento de los Comités.
- Coordinadores Distritales o Municipales.
- Realiza seguimiento al funcionamiento de los Comités directivos distritales o municipales y los Comités de Coordinación de las Casas de Justicia, en relación con el Programa.

BENEFICIOS PARA EL MUNICIPIO

Es fundamental entender que estas Casas son del orden municipal donde se promueve el desarrollo de la justicia local, dentro del marco constitucional de descentralización y autonomía de las Entidades territoriales.

Por ello, es importante compartir con los mandatarios locales algunos de los beneficios que conlleva el implementar una Casa de Justicia en su Comunidad, los cuales están definidos en los objetivos del programa y contemplados en el artículo 3°. del Decreto 1477 de 2.000, entre los que se destacan:

- Facilita la atención descentralizada, integral y coordinada de entidades del orden nacional, local, representantes de las comunidades y universidades presentes en la zona para la prestación de servicios de justicia, orientados a evitar el escalonamiento de los conflictos y la generación de mayores niveles de violencia.
- Familiariza a la comunidad con el uso de métodos alternativos en la solución de conflictos.
- Orienta al usuario sobre sus derechos y deberes e integra a la comunidad en torno a la defensa de los derechos humanos.
- Previene la violencia intrafamiliar.
- Fortalece la presencia y legitimidad del Estado en sectores y áreas poblacionales excluidos y marginados.

- Une a la comunidad y al Estado generando confianza y el sentido de pertenencia, en cuanto la comunidad se siente beneficiada por la oferta de servicios que allí encuentra.
- Fomenta la construcción del tejido social.
- Genera información fundamental para el diseño de políticas públicas en materia de justicia y permite el desarrollo de programas afines a la misión, visión y objetivos del Programa Nacional de Casas, pero acordes con la realidad local.

EXPERIENCIAS Y PRÁCTICAS EN OTROS PAISES DE LA REGIÓN

1. Argentina

CENTROS DE ACCESO A JUSTICIA

Como referencia de las Casas de Justicia, están los Centros de Acceso a Justicia (CAJ), que son espacios de acompañamiento a la comunidad en los que se brinda asesoramiento y orientación profesional para garantizar el pleno ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades.

Los CAJ cuentan con equipos interdisciplinarios, compuestos por abogados, psicólogos, trabajadores sociales y mediadores comunitarios. Desde allí se coordinan acciones conjuntas con organismos nacionales, locales y programas sociales de alcance nacional, con el objetivo de dar respuestas rápidas y efectivas a las necesidades de la comunidad.

Con una extensión federal que supera los 30 centros, conforma una red federal de acceso a las políticas públicas y canalizando las problemáticas sociales en los barrios.

Los Centros de Acceso a justicia ponen en contacto al ciudadano y a la ciudadana con todas las políticas sociales del Estado Nacional y le permite conocer sus derechos. Plantean una nueva forma de diálogo entre el Estado y la comunidad que permite mejorar y ampliar los recursos que garanticen el acceso a justicia para todas/os.

Sus servicios están montados en una red en todo el país y abarcan:

- Mediación Comunitaria
- Asesoramiento Jurídico
- Asistencia Psicosocial
- Trámites, consultas y solicitudes
- Asesoramiento, capacitación y asistencia

Proyecto de Transformación de la Justicia en la provincia de la Rioja

Este proyecto de Ley de Acceso a Justicia se apoya en gran parte en un modelo que se están impulsando en la Argentina. Desde octubre de 2014, la legislatura evalúa la aprobación de un paquete de ocho leyes, entre las que se encuentran un nuevo Código Procesal Penal de carácter acusatorio, un Código Contravencional, la Ley Orgánica de la Justicia, el Ministerio Público Fiscal y de la Defensa, **Casas de Justicia para conflictos menores y con el desarrollo de la abogacía social**, Juicio por Jurados (extensible opcionalmente a procesos civiles) y la modificación de la Ley Orgánica de la Policía.

La reforma impulsada por el Ministerio de Gobierno y apoyada por la Gobernación y el Ministerio Público Fiscal, plantea un cambio trascendental en lo que concierne a la concepción del sistema de justicia y el rol de la ciudadanía. Es destacable la amplia participación de distintos sectores de la sociedad involucrados en el debate, entre ellos la Universidad Nacional de La Rioja, el Poder Judicial y el Ministerio Público de la Defensa, e incluso las autoridades de la policía provincial que participaron de la discusión y del desarrollo de los proyectos de ley.

En el marco de un Convenio entre INECIP y el Ministerio de Gobierno, Justicia, Seguridad y DDHH, se debatieron y redactaron los proyectos de ley que están hoy siendo tratados en Diputados. Además, se han desarrollado diversas actividades con el fin de acercar este proceso de reforma a la ciudadanía (*información obtenida en marzo de 2015*).

2. Colombia

Acciones populares y acciones de grupo

En Colombia se han dado modelos de acciones que aportan a la naturaleza jurídica de las acciones de clase y las acciones colectivas de este proyecto.

Lo han regulado tanto el artículo 88 de la Constitución como la Ley 472 de 1998 que regulan en realidad dos acciones diferentes: la acción popular **stricto sensu**, o la acción popular a secas (*citizen action*), y la acción de grupo, también llamada por la doctrina acción de clase (*class action*). Es, pues, necesario diferenciar las acciones populares de las acciones de grupo.

Las acciones populares son aquellas que protegen los derechos e intereses colectivos, con una triple finalidad: prevenir, restituir y, excepcionalmente indemnizar.

En cambio, las acciones de grupo buscan únicamente la indemnización de los perjuicios ocasionados a por lo menos 20 víctimas, que se encuentran en condiciones uniformes respecto de la causa que generó el daño.

Las acciones de grupo no son otra cosa que una acción de responsabilidad patrimonial, sólo que el demandante es un número plural de personas que, por economía procesal, tramitan sus diferentes pretensiones individuales bajo una misma cuerda. Por ejemplo, si se trata de evitar la venta de un producto médico que trae secuelas letales, opera la acción popular (previene el daño). Igual si se trata de recoger los productos ya vendidos y aún no consumidos (restituye), o de resarcir al Ministerio de Salud por los gastos que le generó el retiro del producto del mercado (indemniza). Por eso, esta acción la puede interponer cualquier persona.

En cambio, si ese producto fue tomado por mil personas que luego por eso fallecieron, lo que procede es una acción de grupo, para el pago de los perjuicios individuales (indemnizar únicamente). Por ello sólo los familiares de esas víctimas concretas pueden demandar.

En las acciones de grupo, las víctimas pueden escoger entre presentar una acción de grupo, si son más de 20 personas, o presentar cada una acciones de responsabilidad patrimonial, por separado. Pero no pueden hacer ambas cosas a la vez. Y si el grupo es menos de 20 personas, no cabe la acción de grupo y habrá que presentar las acciones individuales de responsabilidad patrimonial.

Casas de Justicia

Las Casas de Justicia son Centros Interinstitucionales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándoles el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Esta definición se ratifica en el Convenio Nacional.

En las Casa de Justicia, las personas de la comunidad reciben una respuesta centralizada, mediante la intervención coordinada de las diferentes entidades tanto del orden nacional como local que hacen presencia en la casa, buscando principalmente la apropiación ciudadana y comunitaria en el uso de mecanismos alternativos para la solución pacífica de conflictos.

El Programa Nacional de Casas de Justicia se desarrolla a partir de lo estipulado en la Constitución Política (artículos 229 – 113). Está regulado por el Decreto 1477 de 2.000, en el cual se destacan los objetivos fundamentales, los servicios, las entidades participantes y las responsabilidades de cada una de ellas. Ante la necesidad de incorporar nuevos elementos para la proyección y sostenibilidad del Programa Nacional, se firma el 29 de julio de 2005 el Convenio Nacional para la Puesta en Marcha del Programa Nacional de

Casas de Justicia. Por su parte, el Decreto 2897 de 2001 asigna las funciones a la Dirección de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, entre éstas, las relacionadas con el Programa.

El Ministerio de Justicia y del Derecho es la entidad encargada de trazar la Política Pública en materia de acceso a justicia, implementar, asesorar y coordinar los esfuerzos de los distintos actores con el propósito de alcanzar el éxito del Programa. En ese orden de ideas, sus funciones son:

COORDINACIÓN

- Diseña y define las políticas generales del Programa Nacional de Casas de Justicia.
- Vela por el cumplimiento de los objetivos, políticas y funciones del Programa y del Decreto 1477 de 2.000
- Coordina y acompaña la gestión para la obtención de recursos destinados al establecimiento de nuevas Casas de Justicia y al fortalecimiento de las existentes.
- Asesora al municipio en la elaboración del diagnóstico inicial o línea de base.
- Asiste al municipio o departamento en la selección del inmueble y acompaña el proceso de adecuación y dotación del mismo.
- Coordina la puesta en operación de las Casas de Justicia con el concurso de las autoridades locales y de la comunidad.
- Apoya la participación de los Conciliadores en Equidad en la Casa de Justicia.
- Acompaña y asesora al municipio en el proceso de selección de funcionarios que laborarán en la Casa de Justicia.
- Realiza las gestiones para la asistencia de las Entidades del orden nacional a los eventos de lanzamiento del programa en el municipio.
- Lidera la firma de convenio de implantación con el municipio y lo acompaña en la consecución del compromiso de las Entidades de los órdenes nacional y local que formarán parte de la Casa de Justicia.
- Fomenta la capacitación de los funcionarios que prestan sus servicios en las Casas de Justicia y de la comunidad aledaña, en Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y temas afines.
- Coordina el Sistema de Información y Seguimiento de la gestión de las Casas de Justicia.
- Sirve de instancia de coordinación para la consecución de recursos nacionales e internacionales destinados al Programa.

PROMOCIÓN

- Afianza las relaciones con los municipios, dotándoles de herramientas para que desarrollen el Programa y generen políticas de justicia que puedan implementarse desde las Casas.
- Asesora al municipio en el proceso de construcción de las relaciones con la comunidad beneficiaria.
- Promueve el desarrollo de programas sobre el conocimiento y la defensa de los derechos humanos.
- Incentiva la participación de las universidades, organizaciones no gubernamentales y la empresa privada, en la gestión de la Casa de Justicia.
- Difunde a la opinión pública los logros y ventajas del Programa Nacional de Casas de Justicia.

ASESORÍA

- Realiza seguimiento al funcionamiento de los Comités.
- Coordinadores Distritales o Municipales.
- Realiza seguimiento al funcionamiento de los Comités directivos distritales o municipales y los Comités de Coordinación de las Casas de Justicia, en relación con el Programa.

BENEFICIOS PARA EL MUNICIPIO

Es fundamental entender que estas Casas son del orden municipal donde se promueve el desarrollo de la justicia local, dentro del marco constitucional de descentralización y autonomía de las Entidades territoriales.

Por ello, es importante compartir con los mandatarios locales algunos de los beneficios que conlleva el implementar una Casa de Justicia en su Comunidad, los cuales están definidos en los objetivos del programa y contemplados en el artículo 3º. del Decreto 1477 de 2.000, entre los que se destacan:

- Facilita la atención descentralizada, integral y coordinada de entidades del orden nacional, local, representantes de las comunidades y universidades presentes en la zona para la prestación de servicios de justicia, orientados a evitar el escalonamiento de los conflictos y la generación de mayores niveles de violencia.
- Familiariza a la comunidad con el uso de métodos alternativos en la solución de conflictos.
- Orienta al usuario sobre sus derechos y deberes e integra a la comunidad en torno a la defensa de los derechos humanos.
- Previene la violencia intrafamiliar.

- Fortalece la presencia y legitimidad del Estado en sectores y áreas poblacionales excluidos y marginados.
- Une a la comunidad y al Estado generando confianza y el sentido de pertenencia, en cuanto la comunidad se siente beneficiada por la oferta de servicios que allí encuentra.
- Fomenta la construcción del tejido social.
- Genera información fundamental para el diseño de políticas públicas en materia de justicia y permite el desarrollo de programas afines a la misión, visión y objetivos del Programa Nacional de Casas, pero acordes con la realidad local.

MESA DE TRABAJO HACIA UNA LEY DE ACCESO A JUSTICIA

El 27 de julio de 2016 se conformó la Mesa de Trabajo *Hacia una Ley de Acceso a Justicia*, impulsada por el Ministerio de Justicia con la asistencia técnica y acompañamiento del Centro de Estudios Judiciales (CEJ) en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional.

Se contó con la cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Fundación Nacional para la Democracia (NED).

El objetivo de la Mesa de Trabajo conformada consistió en construir un espacio de diálogo, reflexión y análisis para la elaboración participativa de un Proyecto de Ley de Acceso a Justicia en el marco del proceso de Reforma Judicial del Congreso de la Nación.

Participaron en el Encuentro y conformaron la Mesa de Trabajo las siguientes instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil:

1) Ministerio de Justicia:

- Raúl Caballero, en representación del Ministerio de Justicia Mercedes Benítez López.
- Mariela Gómez, Directora de la Dirección de Acceso a Justicia
- Sandra Servín, integrante del Equipo Técnico de la Dirección de Acceso a Justicia.
- Nelson Bareiro

2) Ministerio Público

- Marta Garcete
- José A. Grassi

3) Ministerio de Educación y Cultura en representación

- Mirtha Benítez Machuca
- Manuel Arce

4) Juan M. Castillo, en representación de Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (SENADIS)

5) María Galván, en representación de la Secretaría de Acción Social (SAS)

6) Nadia C. Staple Meza, en representación del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)

7) Francisco Andino, en representación de la Policía Nacional

8) María M. Barrios, en representación de la Defensoría del Pueblo

9) Municipalidad de Asunción, en representación:

- Mariano Bareiro, Dirección General del Área Social
- Shady Ruiz Díaz, Dirección de Políticas de Género de la Dirección General del Área Social

10) Federación de Entidades Vecinalitas del Paraguay (FEDEM):

- Angela Salinas, Presidenta de la FEDEM
- Marilin C. Bogado, Miembra (Comisión San Blas)
- Miguel A. Sanabria, Miembro

11) Maribel Mercado, en representación de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)

12) Rosa Posa Guinea, en representación de la CMP Coordinación de Mujeres del Paraguay

13) Adriana Irun, en representación de la Red de Ongo que trabajan en VIH/SIDA.

14) Rubén Galeano, en representación del Colegio de Abogados del Paraguay

15) Marcelo Britez Torales, Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI).

16) Noelia Errecarte, en representación de la Fundación Saraki

17) Juan Carlos Ledesma, Radio Comunitaria

18) Raúl Astigarraga, en representación de la Universidad Nacional de Asunción (UNA)

19) Universidad Católica Nuestra Señora De La Asunción, en representación:

- Sonia Tellechea, representante del Centro de Mediación
- Gabriela Schwartzman, representante del Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (CIDSEP).
- Lorena López, representante del CIDSEP.

20) Centro de Estudios Judiciales (CEJ)

- María Victoria Rivas, Directora Ejecutiva
- Marta Rivas Mendieta
- Livia Cardozo Sánchez
- Paloma Rodríguez
- Soledad Martínez

Apertura del Encuentro

En la apertura del Encuentro, en representación del Ministerio de Justicia, el Sr. Raúl Caballero, Viceministro de Política Criminal, expresó que la linealidad y horizontalidad son claves en la nueva ley, que esté disponible para la gente, la necesidad de restablecer la paz social, no solo procesalmente sino también de forma extraprocesal, sin la necesidad de abogados/as. Que nuestra sociedad es belicosa; por ello debemos buscar vías diferentes al proceso tradicional. Entender el proceso de acceso a justicia como acceso a la información. Que tenga una perspectiva más operativa, y revierta en mejor y mayor acceso a la salud, a la educación, etcétera, en el día a día.

Prosiguió sosteniendo que el Proyecto de Ley deberá tener un alto componente de Derechos Humanos, que el Estado deberá promover que todas las personas obtengan respuesta de la justicia, sobre todo aquellas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad; y en un lenguaje cotidiano. Como ejemplo el de una mujer embarazada en Asunción: era la primera vez que ella y su criatura iban a tener una cédula. Ésta es una muestra de justicia real, no de aquella que se queda solo en los papeles. El Gobierno Nacional tiene un compromiso serio para que el proyecto sea real y operativo.

Finalizó destacando que la importancia de esta Mesa de Trabajo como un espacio de reflexión y análisis en el marco del proceso de elaboración de la Ley de Acceso a Justicia.

Posteriormente, la Dra. María Victoria Rivas, en representación del CEJ, compartió que el objetivo de este Encuentro es el de discutir entre la sociedad civil y los/as referentes institucionales la futura Ley de Acceso a Justicia. Que el Ministerio de Justicia ahora comienza a perfilarse y cobrar mayor presencia con

el proceso de Reforma que está viniendo. Sostuvo que debemos alentar porque sigan por esas vías para solventar los problemas que tiene la ciudadanía para acceder a Servicios de Acceso a Justicia formales e informales.

Y, por último en la etapa de apertura del Encuentro, la Sra. Carmen de Diego, en representación de la AECID, expresó que ve el proceso muy interesante y será clave la incidencia y participación de la sociedad civil en un nuevo modelo de acceso a justicia.

Presentación de Política de Acceso a Justicia y Justicia y Avances en la implementación de Servicios del Ministerio de Justicia

La Abog. Sandra Servín, integrante del equipo técnico de la Dirección de Acceso a Justicia del Ministerio de Justicia presentó los lineamientos de la Política de Acceso a Justicia, logros y avances en los Programas y Servicios de Acceso desarrollados por el Ministerio de Justicia.

Puesta en común de Objetivos y Análisis de Contexto

La Dra. María Victoria, representante del CEJ, compartió que el Diálogo en el contexto de la Reforma judicial para resolver los grandes problemas que tiene el Poder Judicial en él, se presenta como un proceso muy desafiante: la Ley de Acceso a justicia. Estos espacios deben traducirse en propuestas normativas para poder dar respuesta a casi dos millones de paraguayos/as que no acceden a Justicia; viviendo uno de esos millones en extrema pobreza. El Poder Judicial entero está en crisis; se ha gastado 64 millones de dólares sólo en tasas judiciales. No puede llegarse a una Justicia económica. Debemos abrir un camino para que el Estado asuma esta responsabilidad. Destacó la importancia de la participación de representantes de la OPACI y de los municipios porque son actores principales de gestión de la conflictividad local, sosteniendo que el desarrollo humano se percibe ausente en las Políticas Municipales.

A su vez, la Dra. María Victoria Rivas compartió que el CEJ realizó una investigación de los servicios que dan las organizaciones sociales (sustentadas en el voluntariado) al público y análisis de la situación mediante indicadores. Manifestando la necesidad de que los recursos que se invierten en la educación pública en materia de Derecho, reviertan luego en la sociedad que los sustenta económicamente. Concluyendo que se visualiza que los servicios de voluntariado tienden a desaparecer.

Con relación a este punto, Livia Cardozo, integrante del Equipo Técnico del CEJ, presentó un resumen de la Sistematización de los Servicios de Acceso a Justicia de organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas. Se puso a disposición la incorporación de mayores informaciones de las/os actores participantes, como parte de los antecedentes de la Mesa de Trabajo.

Seguidamente la nombrada representante del CEJ sostuvo que se visualizaron en como debilidades en los servicios de acceso a justicia (medidas por los indicadores de sostenibilidad):

- Poca coordinación entre los actores (repetición de temas)
- Falta de recursos para satisfacer necesidades
- Gran cantidad de profesionales dedicados/as a la abogacía

Y a seguir planteó las siguientes cuestiones como parte de la discusión y análisis en la Mesa de Trabajo:

1. ¿Qué tendría que tener una Ley de acceso a Justicia?

- ¿Debe ser centralizada partiendo de una estructura estatal como la actual?
- ¿Se debe construir un Consejo Nacional de Acceso a Justicia? Cómo debe estar conformado?
- ¿Se debe conformar una mesa de trabajo mixta como la que hemos formado el día de hoy?

2. ¿Qué modelos debe seguir la Ley de Acceso a Justicia?

- ¿Centralizados o descentralizados como hasta ahora (que funcionan gracias a la sociedad civil, a las universidades, etc.)?
- ¿Apostar por Casas de Justicia en las se produzca la transmisión y reconocimiento de los Derechos Humanos, además de ofrecer orientación jurídica?

3. ¿Cómo trabajar la representación de los colectivos de vulnerabilidad? y la necesidad de transversalizar el género.

4. La Justicia de Paz que queremos? Necesidad de la Justicia de Paz como una institución de justicia social y dejar atrás la lógica verticalista del Poder judicial.

5. ¿Cómo darle la vuelta al discurso? La propuesta normativa como oportunidad y la incidencia ciudadana como medio. No tratar el tema de la Ley de Acceso a Justicia como una concesión graciosa si no como lo que es: un derecho básico.

Visiones, reflexiones y análisis en torno al Acceso a Justicia

La Sra. Maribel Mercado, representante de la Red CDIA (Coordinadora de los Derechos de la Infancia), expresó que los problemas han ido acrecentándose, se debe luchar por que las personas en situación de mayor vulnerabilidad puedan acceder a la justicia; el miedo y el desconocimiento suelen paralizarlas o hacen que desistan. Cuando se les facilitó, se encontramos con

muchos “peros”. Hay problemas muy complejos que no pueden resolverse a través del voluntariado. De ahí la necesidad de articular con actores estatales; pues estima que no sirve de nada tener un modelo de gestión, si no se encuentra una respuesta real. Y manifestó que por ello resulta alentador que se vaya a crear en esta mesa una Ley de Acceso a Justicia.

El Sr. Juan M. Castillo, en representación de Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), expresó que las personas en situación de discapacidad son doblemente vulneradas en sus derechos; se trata de un tema polémico y vidrioso. Compartió que visualiza dos perspectivas: las de los/as víctimas y las de los autores/as; en ambas hay que trabajar con mucha responsabilidad. Se estima que el Estado debe auxiliar para no revictimizar a las víctimas, así como aplicar la Ley a los/as victimarios/as. Este tema suele estar invisibilizado en las agendas y debe priorizarse.

A su vez, la Sra. Gabriela Schwartzman, representante del Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (CIDSEP), expresa la necesidad de esta Ley y su reconocimiento del abordaje integral de la Propuesta de Estructura del Proyecto de Ley de Acceso, planteando su propuesta de incorporación de la Justicia Restaurativa en la Estructura de la Ley. Compartió la visión de la importancia del Rol del Estado como articulador de todo lo que existe; que el Estado debe actuar como articulador inteligente, que no constriña iniciativas ciudadanas. El sistema de justicia actual es muy complejo y se cruzan intereses de diversa índole. A través del Ministerio de Justicia, el Estado debe tener una visión estratégica mediante la que se unan todos los actores, las informaciones, datos estadísticos sean descentralizados, siendo necesario descentralizar los mecanismos de acceso a justicia. También enfatizó la importancia de desjudicializar y fortalecer los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos. Valoró que la Propuesta de Estructura del Proyecto de Ley recoge un gran vacío muy interesante en temas de conflictos colectivos, ambientales, y precisando sí incorporarse la justicia restaurativa.

La Lic. Marta Rivas Mendieta, representante e integrante del Equipo Técnico del Centro de Estudios Judiciales (CEJ), destacó que es necesario visibilizar los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos como una forma de Acceso a Justicia. Y aclaró que en referencia a la anterior aportación, desde este proyecto de Estructura de la Ley de Acceso a Justicia, sí que se abarca la Justicia Restaurativa.

El Abog. Rubén Galeano, en representación del Colegio de Abogados del Paraguay, expresó la importancia del funcionamiento de la Justicia institucionalmente, porque la organización política priva, mediante el artículo 15 que el/la ciudadano/a paraguayo/a administre la justicia por su propia mano. Al no recibir respuestas del Estado, el/la ciudadano/a deja de creer en el contrato social. En el Paraguay 2 de cada 10 personas creen en la Administración de la justicia. Hay 44.000 abogados/as frente a

55.000 policías. Es un gran drama. No hay calidad en el servicio, no hay responsabilidad ética y técnica en el desempeño profesional del servicio. Nadie garantiza la calidad “del producto” (los/as abogados/as) para que presten un estándar mínimo de servicio a justicia a la ciudadanía. Se visualizan esfuerzos dispersos: falta de articulación inteligente.

Y el nombrado representante del Colegio de Abogados del Paraguay plantea que se realice un análisis en este espacio: ¿Qué necesitamos? La desaparición del Ministerio de Defensa Pública: no tiene resultados satisfactorios, no da respuesta.

Destaca un ejemplo de España: país en el que no hay un Ministerio de Defensa Pública y la gente se siente más satisfecha con su acceso a justicia. Allí los colegios de abogados/as (especializados/as en cada tema) asisten a las personas financiados por los/as propios/as abogados/as que pagan una cuota mínima y deben atender tres casos (mínimo) gratuitos al año.

La Sra. Rosa Posa Guinea, en representación de la CMP Coordinación de Mujeres del Paraguay, expresa la decisión de estar presente en todo el proceso, y propone que la Propuesta de Estructura de la Ley de Acceso a Justicia debería tener un anclaje en cuestiones de no discriminación y adherirse a los tratados internacionales, y debe contener un componente de no discriminación en todos los sentidos. Y comparte tienen servicios de atención jurídica. Se presenta e información de los Servicios de A AIREANA para la respectiva incorporación en los antecedentes de la Mesa de Trabajo respecto a Servicios de Acceso a Justicia en Paraguay.

La Sra. Angela Salinas, en representación de la Federación de Entidades Vecinalitas del Paraguay (FEDEM), expresa que el Estado sin la participación de la sociedad civil no puede llevar adelante un proyecto; sin ese conocimiento real de cada rincón del país, es imposible. Si así no es, se pierde credibilidad y la gente pierde el interés, incluso también los grupos de personas voluntarias que ven que su esfuerzo es en vano. Enfatiza la necesidad de responsabilidad, seguimiento, interés y compromiso. La justicia está muerta, perdida... por no decir podrida. Seguimos “llenando” cargos y “abriendo” oficinas. La experiencia de mediación y R.A.C. en los municipios es muy útil en conflictos vecinales. Considera que hace falta limpiar el rostro de la justicia con un compromiso de todos los actores empezando por el Ministerio de Justicia y la Policía. Con ética y transparencia de los/as profesionales.

Representantes del Ministerio Público, socializaron que cuentan con una estructura útil que va a servir al proyecto dentro del Plan Estratégico Institucional del Ministerio Público, mediante la creación del Gabinete de Acceso a Justicia del Ministerio Público, para implementar y articular servicios. A su vez, compartieron que dentro del Ministerio Público se están trabajando

los protocolos de los siguientes sectores:

- Género
- Infancia
- Discapacidad
- Personas adultas mayores
- Adolescentes

Y que se considera también indispensable la formación sensible a los/as operadores/as de justicia aplicando las Reglas de Basilea.

La Sra. Adriana Irun, en representación de la Red de Ongs que trabajan en VIH/SIDA, expresó que comparten y refuerzan lo planteado sobre la propuesta de incorporación en la Estructura de la Ley de Acceso un componente de la No Discriminación. Que las personas trans no son escuchadas, ni tan siquiera al realizar sus denuncias, no les toman datos en las instituciones públicas. Para que les tengan en cuenta deben ir acompañadas de abogados/as. Se debe transversalizar el tema de género, y no solo para las mujeres. Destacó que debemos de esforzarnos en la construcción de personas capaces de administrar honestamente la justicia; que actualmente está totalmente corrompida y politizada. La sociedad civil no cree en la justicia porque jamás ha recibido justicia real. Aunque las leyes son importantes, no es suficiente; la clave está en las personas que van a arbitrar la justicia.

La Sra. Nadia C. Staple Meza, en representación del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), manifestó que las comunidades indígenas tienen muchas quejas del sistema de justicia. Las cuestiones ambientales son un gran problema: elementos que expulsan a sus comunidades a zonas urbanas, hecho que precariza gravemente sus vidas. Estima importante tener en cuenta y propone la cuestión de No Discriminación específicamente a pueblos indígenas sea contemplada en la Propuesta de Estructura de la Ley de Acceso a Justicia.

La Sra. Shady Ruiz Díaz, representante de la Dirección de Políticas de Género de la Dirección General del Área Social, en representación de la Municipalidad de Asunción, expresa la necesidad de comunicación, de que la gente esté informada. La mayoría no conoce los servicios; debe preocuparnos esa ignorancia. No saben y encima no creen en lo que debería ser. Innumerables casos tan básicos, que parten del punto cero. Estima importante cuestionar la parte vital que tiene la ética de los/as abogados/as. No esperar a que los casos lleguen a situaciones críticas y abordarlos antes.

Sostiene la importancia de hacer visible la violencia doméstica de todos los días; muchas mujeres no saben qué les puede pasar en caso de que denuncien a su pareja, etc. ¿Cómo hacer efectivo y que el diagnóstico de los/as psicólogos/as sea válido durante todo el proceso? Informarles de que se puede acceder a centros para defender sus derechos.

El Sr. Juan Carlos Ledesma en representación de la Red de Radios Comunitarias, expresó que tienen apoyo estatal, pero que lo aceptan y quieren aportar su granito de arena porque se trata de construir.

Propuesta de Estructura del Proyecto de Ley de Acceso a Justicia

Se presentó por el CEJ la siguiente Propuesta General de Estructura del Proyecto de Ley de Acceso a Justicia:

TITULO I.

DISPOSICIONES GENERALES

Objeto, Definición de Acceso a Justicia, Acceso a Justicia Formal y No Formal, Acceso a Derechos, Principios.

TITULO II.

ACCESO A JUSTICIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CAPITULO I

CONSEJO NACIONAL DE ACCESO A JUSTICIA

CAPITULO II

CASAS DE JUSTICIA

CAPITULO III

MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

CAPITULO IV

SERVICIO DE ASESORAMIENTO JURÍDICO GRATUITO Y EDUCACIÓN LEGAL POPULAR

CAPITULO V

ABOGACÍA SOCIAL Y OTROS MECANISMOS/SERVICIOS LEGALES

TITULO III.

ACCESO A LA JUSTICIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CAPITULO I

AMIGOS DEL TRIBUNAL

CAPITULO II

ACCIONES DE CLASE

CAPITULO III

ACCIONES COLECTIVAS

CAPITULO IV

REPRESENTACIÓN DE GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

CAPITULO V

LA JUSTICIA DE PAZ Y DE EQUIDAD

DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

**PUNTOS CENTRALES DEL DIÁLOGO
INTERINSTITUCIONAL Y SOCIAL
CONSTRUIDO**

**....HACIA UNA LEY DE ACCESO A
JUSTICIA**

EL PROPÓSITO DE UNA LEY DE ACCESO A JUSTICIA EN PARAGUAY

Se planteó como el objeto del Proyecto de Ley de Acceso a Justicia en Paraguay, la promoción del acceso a justicia, mediante el establecimiento y la regulación de los distintos componentes de un Sistema Nacional de Acceso a Justicia para garantizar a todas las personas, sin ningún tipo de discriminación, la posibilidad de acceso efectivo al pleno goce de sus derechos y a mecanismos idóneos de resolución de conflictos, especialmente a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

LOS PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS RECTORES

Principios de la Igualdad y No discriminación:

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de condición socio-económica, sexo, identidad de género, edad, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología política, antecedentes judiciales, etnia, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, situación de discapacidad; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Principio de Equidad. El Estado adoptará las medidas que garanticen un efectivo ejercicio de los derechos, reconociendo las condiciones personales, familiares, sociales, económicas, étnicas y culturales en cada uno de los casos.

Equidad de Género e Inclusión Social. El Sistema Nacional de Acceso a Justicia promoverá, implementará e integrará mecanismos, programas y servicios de acceso a justicia con enfoque de derechos humanos, igualdad de oportunidades, de no discriminación, de equidad de género, de diversidad étnica y de inclusión social.

Principio de Gratuidad. Todos los servicios brindados para el acceso a justicia en el ámbito de aplicación de la presente Ley serán gratuitos.

Principio de Imparcialidad. Los servicios de acceso a justicia tienen un carácter apolítico y están sujetos al principio de imparcialidad del servicio y no discriminación en la atención a la ciudadanía.

Métodos Alternativos de Resolución de conflictos.

El Estado fomentará la implementación de mecanismos, programas y servicios para el acceso a los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, que permitan la reconstrucción de la armonía y paz comunitaria, en el marco del ejercicio pacífico de los derechos.

Justicia Restaurativa. El Estado fomentará la implementación de Programas y mecanismos de Justicia Restaurativa para el acceso a justicia, con la finalidad de reparar el daño individual, social y en las relaciones causado por el delito cometido, promoviendo la reintegración de las partes mediante procesos participativos y métodos alternativos de resolución de conflictos.

Participación ciudadana y Acceso a Justicia. El Sistema Nacional de Acceso a Justicia integrará mecanismos de acceso a la información pública y participación ciudadana a nivel nacional, departamental y local para el acceso a justicia.

Acceso a la Justicia. El Poder Judicial está obligado a remover todos los obstáculos que impiden acceder en condiciones de igualdad al servicio judicial.

Los juzgados y tribunales tienen como misión principal la realización de la justicia y la solución pacífica de los conflictos, en procura de contribuir a restablecer la armonía entre sus protagonistas, la paz social y la vigencia de la ley.

El Poder Judicial respetará los sistemas jurídicos y judiciales de los pueblos indígenas, así como el ejercicio de sistemas comunitarios de solución de conflictos; siempre y cuando no atente contra los derechos humanos.

ACCESO A JUSTICIA

AUTORIDAD DE APLICACIÓN

Se propuso institucionalizar en la Ley, un Consejo Nacional de Acceso a Justicia, basado en el precedente del Consejo Nacional de Acceso a la Justicia, creado mediante Decreto 3296 del 16 de abril de 2015, cuya finalidad sería articular los distintos esfuerzos estatales para el adecuado cumplimiento de objeto de este Proyecto de Ley.

También a fin de coordinar con entidades no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil la implementación de acciones complementarias para la mejora del acceso a justicia de las personas, especialmente en situación de vulnerabilidad.

Dentro de esta estructura propuesta el Ministerio de Justicia estará a cargo de la Coordinación del Consejo Nacional de Acceso a Justicia.

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MODELO CASA DE JUSTICIA

Se consensuó las Casas de Justicia como modelos a seguir implementando, teniendo como Ente Regulador, el Ministerio de Justicia, promovidos como espacios

ciudadanos y físicos en donde se operan canales, mecanismos y servicios de: educación y capacitación cívica, prevención y resolución pacífica de conflictos y participación ciudadana; en articulación con instancias de justicia formal, no formal e instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de promover el acceso a justicia viabilizando diferentes formas de ejercicio efectivo de los derechos.

El Ministerio de Justicia como Ente Regulador de las Casas de Justicia, tendría las siguientes funciones:

1. Articular esfuerzos con instituciones públicas, organizaciones comunitarias y de la sociedad civil para la implementación de los diversos servicios de acceso a justicia en distintos espacios en todo el territorio Nacional.
2. Habilitar las Casas de Justicia.
3. Velar por el correcto funcionamiento de las Casas de Justicia.
4. Relevar las necesidades de acceso a justicia de la población y en función a las mismas planificar la mejora continua.
5. Aprobar anualmente los planes de trabajo de cada una de las Casas de Justicia a Nivel Nacional.
6. Coordinar interinstitucionalmente con las distintas Funciones del Estado a los fines de ampliar la cobertura de servicios en las Casas de Justicia. Establecer un sistema de seguimiento de gestión de los servicios de las Casas de Justicia, que serán reglamentados.
7. Elaborar un informe de gestión anual de cada una de las Casas de Justicia y elevar al Consejo Nacional de Acceso a Justicia para tomar conocimiento y posterior recomendación.
8. Evaluar los servicios de las Casas de Justicia y realizar un informe anual.

A su vez, se plantea que las Casas de Justicia dependerán funcionalmente de las Gobernaciones Departamentales y de las Municipalidades, en coordinación con el Ministerio de Justicia, como instancias ciudadanas donde naturalmente se constituye la responsabilidad de la gestión de la conflictividad y el acceso a derechos en una comunidad.

En ese contexto se desarrolla que Las Casas de Justicia ofrecerán servicios para acceso a justicia, tales como:

- 1) Información, orientación ciudadana y derivación asistida a otros servicios públicos y sociales.
- 2) Orientación y acompañamiento para el acceso al Derecho de la Identidad
- 3) Promoción de la participación ciudadana
- 4) Educación y capacitación cívica, legal y Popular.

- 5) Servicios de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos.
- 6) Servicio de orientación jurídica-legal, asesoramiento técnico, y jurídico, patrocinio gratuito.
- 7) Servicios de Justicia Móvil, itinerantes en las comunidades para el acceso directo a orientación y resolución alternativa de conflictos.
- 8) Servicio de abogacía social.

En cada Casa de Justicia se instalará una Plataforma de atención, orientación y derivación de casos, que servirá como instancia distribuidora entre los diversos componentes.

Eventualmente, en función a las necesidades propias del lugar y las instituciones, podrán coordinarse el uso del espacio por otras instancias de las funciones públicas vinculadas con un mejor acceso a justicia.

El Ministerio de Justicia identificará y evaluará la necesidad y viabilidad de integrar nuevos componentes que amplíen los servicios, siempre vinculados con los principios de esta ley.

ACCESO A LA JUSTICIA

Mecanismos de Participación en el Sistema Formal de Justicia

Con relación al Acceso a la Justicia Formal, con una visión de Justicia con democracia, se plasmó expresamente el establecimiento de mecanismos que favorezcan el acceso a la Justicia, la transparencia y eficiencia de la gestión judicial.

Y como mecanismo de participación y transparencia en la gestión la Audiencia Pública obligatoria al menos una vez al año, reuniones de trabajo y audiencias públicas ciudadanas, con organizaciones de la sociedad civil y pobladores del lugar, para recoger las necesidades in satisfechas y prioridades de la comunidad en cuanto a los servicios de la Administración de Justicia.

Por otra parte, se desarrollan en esta propuesta normativa institutos para la defensa de los intereses colectivos y difusos; tales como, las figuras del Amigo del Tribunal, Acciones de Grupo y Acciones Colectivas.

Se destaca que las personas pertenecientes a grupos sociales en situación de vulnerabilidad podrán actuar como demandantes o demandados a través de la representación convencional delegada en organizaciones de la sociedad civil no lucrativas, lo que podrá abrir un nuevo camino para contribuir con el acceso a la justicia.

LOGROS DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN INTER-SECTORIAL HACIA UNA LEY DE ACCESO A JUSTICIA

Se propuso en este espacio de Dialogo Interinstitucional y Social, la búsqueda de unificación de criterios en razón de la experiencia de las organizaciones civiles y los entes públicos, y miembros del Consejo Nacional de Acceso a la Justicia.

Se analizaron modelos implementados en la materia a nivel nacional y pretende equiparar a países de la región con un instrumento que prevé mecanismos como la Casa de Justicia, Justicia Móvil, y servicios de asesoramiento jurídico y Educación Legal Ciudadana, entre ellos.

Participaron del proceso de la Mesa de Trabajo para el estudio, debate y análisis en la elaboración del texto legal instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil: Ministerio Justicia; Ministerio Público; Ministerio de la Defensa Pública; Ministerio de la Mujer; Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA); Ministerio de Educación y Cultura; Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (SENADIS); Municipalidad de Asunción; Secretaría de Acción Social (SAS); Instituto Paraguayo del Indígena (INDI); Servicio Nacional de Promoción Profesional del Ministerio de Trabajo (SNPP) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Defensoría del Pueblo, Policía Nacional; Centro de Estudios Judiciales (CEJ); la Federación de Entidades Vecinalitas del Paraguay (FEDEM); Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA); Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política de la Universidad Católica (CIDSEP); Centro de Mediación de la Universidad Católica; Red de Ongs que trabajan en VIH-SIDA; Red de Radios Comunitarias; Coordinadora de Mujeres del Paraguay (CMP); Colegio de Abogados del Paraguay, y Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI).

El presente Anteproyecto de Ley de Acceso a Justicia se podrá constituir en hito histórico innovador para el Sistema de Justicia Formal y No Formal y la construcción de Políticas de Acceso a Justicia desde el Poder Ejecutivo, a nivel local, regional y nacional en la República del Paraguay y permitirá atender los reclamos y necesidades de un sector preponderante de nuestra sociedad contribuyendo al acceso a sus derechos y la prevención y resolución de conflictos por Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos y mecanismos de acceso justicia y participación cercanas a la ciudadanía – hacia una justicia participativa en las comunidades, como primera vía de acceso a derechos y justicia social.

ANTEPROYECTO DE LEY DE ACCESO A JUSTICIA

TITULO I. DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO I OBJETO Y DEFINICIONES

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto promover el acceso a justicia, mediante el establecimiento y la regulación de los distintos componentes de un *Sistema Nacional de Acceso a Justicia* para garantizar a todas las personas, sin ningún tipo de discriminación, la posibilidad de acceso efectivo al pleno goce de sus derechos y a mecanismos idóneos de resolución de conflictos, especialmente a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Artículo 2. Acceso a justicia. Todas las personas en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna; en forma pacífica, oportuna y gratuita, tienen derecho a acceder a mecanismos efectivos que les permitan ejercer sus derechos, el pleno goce de los servicios del Sistema de Justicia, y de servicios de asesoramiento jurídico, educación ciudadana y Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos.

El Estado está obligado a remover todos los obstáculos que impidan a las personas el acceso a justicia.

CAPITULO II PRINCIPIOS RECTORES Y REGLAS GENERALES

Artículo 3A (como primera opción). Principios de la Igualdad y No discriminación: Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de condición socio-económica, sexo, identidad de género, edad, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología política, antecedentes judiciales, etnia, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, situación de discapacidad; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Artículo 3B (como segunda opción estratégica). Principios de la Igualdad y No discriminación. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, sin ningún tipo de discriminación.

Artículo 4. Principio de Equidad. El Estado adoptará las medidas que garanticen un efectivo ejercicio de los derechos, reconociendo las condiciones personales, familiares, sociales, económicas, étnicas y culturales en cada uno de los casos.

Artículo 5. Principio de Inclusión. El Estado promoverá procedimientos y la implementación de acciones que lleven a superar las desventajas sociales, económicas y culturales, y permitan que todas las personas estén en condiciones de gozar de los derechos y ejercer la participación ciudadana.

Artículo 6. Equidad de Género e Inclusión Social. El Sistema Nacional de Acceso a Justicia promoverá, implementará e integrará mecanismos, programas y servicios de acceso a justicia con enfoque de derechos humanos, igualdad de oportunidades, de no discriminación, de equidad de género, de diversidad étnica y de inclusión social.

Promoverá las condiciones de acceso efectivo a servicios adecuados a la atención de las personas en situación de vulnerabilidad.

Artículo 7. Principio de Gratuidad. Todos los servicios brindados para el acceso a justicia en el ámbito de aplicación de la presente Ley serán gratuitos.

Artículo 8. Principio de Imparcialidad. Los servicios de acceso a justicia tienen un carácter apolítico y están sujetos al principio de imparcialidad del servicio y no discriminación en la atención a la ciudadanía.

Artículo 9. Métodos Alternativos de Resolución de conflictos. El Estado fomentará la implementación de mecanismos, programas y servicios para el acceso a los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, que permitan la reconstrucción de la armonía y paz comunitaria, en el marco del ejercicio pacífico de los derechos.

Artículo 10. Justicia Restaurativa. El Estado fomentará la implementación de Programas y mecanismos de Justicia Restaurativa para el acceso a justicia, con la finalidad de reparar el daño individual, social y en las relaciones causado por el delito cometido, promoviendo la reintegración de las partes mediante procesos participativos y métodos alternativos de resolución de conflictos.

Artículo 11. Participación ciudadana y Acceso a Justicia. El Sistema Nacional de Acceso a Justicia integrará mecanismos de acceso a la información pública y participación ciudadana a nivel nacional, departamental y local para el acceso a justicia.

Artículo 12. Acceso a la Justicia. El Poder Judicial está obligado a remover todos los obstáculos que impiden acceder en condiciones de igualdad al servicio judicial.

Los juzgados y tribunales tienen como misión principal la realización de la justicia y la solución pacífica de los conflictos, en procura de contribuir a restablecer la armonía entre sus protagonistas, la paz social y la vigencia de la ley.

El Poder Judicial respetará los sistemas jurídicos y judiciales de los pueblos indígenas, así como el ejercicio de sistemas comunitarios de solución de conflictos; siempre y cuando no atente contra los derechos humanos.

TITULO II.

ACCESO A JUSTICIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CAPITULO I

CONSEJO NACIONAL DE ACCESO A JUSTICIA

Artículo 13. Finalidad. El Consejo Nacional de Acceso a Justicia tiene por finalidad articular los distintos esfuerzos estatales para el adecuado cumplimiento de esta Ley.

También coordinará con entidades no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil la implementación de acciones complementarias para la mejora del acceso a justicia de las personas, especialmente en situación de vulnerabilidad.

Artículo 14. Coordinación. El Ministerio de Justicia estará a cargo de la Coordinación del Consejo Nacional de Acceso a Justicia.

Artículo 15. Composición. El Consejo Nacional de Acceso a Justicia estará conformado por representantes de las siguientes entidades:

- a) Ministerio de Justicia
- b) Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- c) Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
- d) Ministerio de Educación y Cultura
- e) Ministerio de la Mujer
- f) Secretaria Nacional de la Niñez y Adolescencia
- g) Secretaría Nacional de la Juventud
- h) Secretaría de Acción Social

- i) Secretaría de Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad
- j) Poder Judicial
- k) Ministerio Público
- l) Ministerio de la Defensa Pública
- m) Ministerio del Interior
- n) Gobernaciones
- o) Municipalidades
- p) Defensoría del Pueblo.
- q) Instituto Paraguayo del Indígena.
- r) Organizaciones de la Sociedad Civil

Artículo 16. Funciones. El Consejo Nacional de Acceso a Justicia será responsable de la ejecución de acciones para promover la coordinación, seguimiento, evaluación de políticas, planes, programas y servicios públicos tendientes a mejorar los mecanismos de acceso a justicia como derecho fundamental.

El Consejo Nacional de Acceso a Justicia determinará su organización interna, reglamentará su funcionamiento y establecerá los mecanismos de participación ciudadana.

El Ministerio de Justicia formulará propuestas de reglamentación del funcionamiento y de mecanismos de participación ciudadana sujetos a la aprobación del Consejo Nacional de Acceso a Justicia.¹

CAPITULO II CASAS DE JUSTICIA

Artículo 17. Definición. Las Casas de Justicia constituyen espacios ciudadanos y físicos en donde se operan canales, mecanismos y servicios de: educación y capacitación cívica, prevención y resolución pacífica de conflictos y participación ciudadana; en articulación con instancias de justicia formal, no formal e instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de promover el acceso a justicia viabilizando diferentes formas de ejercicio efectivo de los derechos.

Artículo 18. Ente regulador. El Ministerio de Justicia será el Ente Regulador de las Casas de Justicia, a tales efectos tendrá las siguientes funciones:

9. Articular esfuerzos con instituciones públicas, organizaciones comunitarias y de la sociedad civil para la implementación de los diversos servicios de acceso a justicia en distintos espacios en todo el territorio Nacional.
10. Habilitar las Casas de Justicia.
11. Velar por el correcto funcionamiento de las Casas de Justicia.
12. Relevar las necesidades de acceso a justicia de la población y en función a las mismas planificar la mejora continua.
13. Aprobar anualmente los planes de trabajo de cada una de las Casas de Justicia a Nivel Nacional.
14. Coordinar interinstitucionalmente con las distintas Funciones del Estado a los fines de ampliar la cobertura de servicios en las Casas de Justicia.
15. Establecer un sistema de seguimiento de gestión de los servicios de las Casas de Justicia, que serán reglamentados.
16. Elaborar un informe de gestión anual de cada una de las Casas de Justicia y elevar al Consejo Nacional de Acceso a Justicia para tomar conocimiento y posterior recomendación.

¹ **Referencia como antecedente:** Decreto 3296 de 2015, por el cual se crea el Consejo Nacional de Acceso a la Justicia y se establece el Programa Nacional de Casas de Justicia. Presidencia de la República – Ministerio de Justicia.

17. Evaluar los servicios de las Casas de Justicia y realizar un informe anual.

Artículo 19. Dependencia. Las Casas de Justicia dependerán funcionalmente de las Gobernaciones Departamentales y de las Municipalidades, en coordinación con el Ministerio de Justicia.

Artículo 20. Ámbito de actuación. Las Casas de Justicia ofrecerán servicios para acceso a justicia, tales como:

- 9) Información, orientación ciudadana y derivación asistida a otros servicios públicos y sociales.
- 10) Orientación y acompañamiento para el acceso al Derecho de la Identidad
- 11) Promoción de la participación ciudadana
- 12) Educación y capacitación cívica, legal y Popular.
- 13) Servicios de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos.
- 14) Servicio de orientación jurídica-legal, asesoramiento técnico, y jurídico, patrocinio gratuito.
- 15) Servicios de Justicia Móvil, itinerantes en las comunidades para el acceso directo a orientación y resolución alternativa de conflictos.
- 16) Servicio de abogacía social.

En cada Casa de Justicia se instalará una Plataforma de atención, orientación y derivación de casos, que servirá como instancia distribuidora entre los diversos componentes.

Eventualmente, en función a las necesidades propias del lugar y las instituciones, podrán coordinarse el uso del espacio por otras instancias de las funciones públicas vinculadas con un mejor acceso a justicia.

El Ministerio de Justicia identificará y evaluará la necesidad y viabilidad de integrar nuevos componentes que amplíen los servicios, siempre vinculados con los principios de esta ley.²

Artículo 21. Coordinador/a. La Casa de Justicia tendrá un/a coordinador/a general que tendrá como función articular con las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, para la participación ciudadana, con la prestación de los servicios, además de promover mecanismos de difusión de las actividades de la Casa, convocar al voluntariado, generar planes periódicos de formación y mantener a todas las áreas involucradas en las actividades emprendidas desde las Casas de Justicia informadas y coordinadas.

Anualmente deberá elaborar un plan de trabajo a ser aprobado por el Ministerio de Justicia. También deberá presentar ante esa instancia un informe de gestión anual.

Artículo 22. Voluntariado. Se promoverá la participación de la ciudadanía y organizaciones en los distintos componentes a través de un voluntariado organizado y transparente. En ningún caso estará permitido realizar actividades proselitistas de tipo político o religioso. El Ministerio de Justicia reglamentará el voluntariado y evaluará periódicamente su trabajo.

CAPITULO III

SERVICIOS DE ASESORAMIENTO JURIDICO GRATUITO, ASISTENCIA TÉCNICA Y EDUCACIÓN LEGAL CIUDADANA

Artículo 23. Universidades. Las Universidades Nacionales, públicas o privadas, a través de las carreras de ciencias sociales o afines, podrán brindar servicios de asistencia y orientación básica multidisciplinaria, en los espacios diseñados para el Acceso a Justicia, mediante un sistema de participación de Docentes y estudiantes de los últimos años.

² **Fuentes-Antecedentes:** Programa Nacional de Casas de Justicia del Ministerio de Justicia, Decreto 3296/15, Resolución que reconoce el manual de Procedimiento; Casa de Justicia con su *Centro Abriendo Puertas* del Departamento de San Pedro, Ley de Acceso a la Justicia (Provincia de la Rioja, Argentina).

Las Gobernaciones Departamentales y/o Municipalidades, en articulación con el Ministerio de Justicia, en su carácter de Coordinador del Consejo Nacional de Acceso a Justicia, podrán establecer mecanismos con el fin de proveer de servicios de asesoramiento jurídico gratuito, educación legal y servicios integrales en las comunidades.

Artículo 24. Servicio de Asesoramiento Jurídico y Educación Legal Ciudadana. El componente tendrá las siguientes funciones:³

- 1) Brindar asesoramiento jurídico especialmente a las personas en situación de vulnerabilidad y a personas que carezcan de medios económicos como para solventar la consulta a un abogado de la matrícula, que así lo soliciten.
- 2) Derivar los casos que se identifiquen como pertinentes para su tratamiento por Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, según el caso.
- 3) Asesorar, a las partes que tendrán audiencia ante el Juez de Paz con o sin participar en ella.
- 4) Asesorar en la realización de actos jurídicos que requieren formalización o en los trámites administrativos ante organismos públicos.
- 5) Realizar campañas de educación legal ciudadana en la población y en especial en las escuelas primarias y secundarias.
- 6) Colaborar en la formación del voluntariado.

Artículo 25. Evaluación. Anualmente el Ministerio de Justicia coordinará una mesa participativa con las universidades o entidades participantes de los Mecanismos de Servicios, estableciendo el alcance y eficacia del mismo, la satisfacción de los usuarios, los problemas que se han detectado y las medidas para solucionarlos. El Ministerio de Justicia elevarán informes que serán presentados a las autoridades de las Universidades u organizaciones participantes, mediante mecanismos de participación establecidos, y posteriormente los informes serán elevados al Consejo Nacional de Acceso a Justicia a su consideración, a los efectos del cumplimiento de sus fines.

TITULO III. ACCESO A JUSTICIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CAPITULO I ACCESO A JUSTICIA

Artículo 26. Participación Ciudadana en el Sistema Judicial. El Poder Judicial promoverá la participación ciudadana, a través del establecimiento de mecanismos que favorezcan el acceso a la Justicia, la transparencia y eficiencia de la gestión judicial.

Artículo 27. Acceso a Información. El Poder Judicial y las Instituciones del Sistema de Justicia establecerán y mantendrán programas de información al público sobre los derechos de las personas, las garantías constitucionales, los mecanismos de resolución de conflictos existentes y, las condiciones y modos para acceder a los servicios del Sistema de Justicia.

Los ciudadanos de manera individual o colectiva podrán solicitar por escrito, información oportuna y veraz de las diferentes reparticiones del Sistema de Justicia, de acuerdo a la legislación correspondiente.

Artículo 28. Audiencias Públicas. En cada circunscripción judicial el Consejo de la Circunscripción organizará, al menos una vez al año, reuniones de trabajo y audiencias públicas ciudadanas, con organizaciones de la sociedad civil y pobladores del lugar, para recoger las necesidades in satisfechas y prioridades de la comunidad en cuanto a los servicios de la Administración de Justicia.

³ Referencia: Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en condición de vulnerabilidad.

Concepto de Personas en Situación de Vulnerabilidad: "Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico."

Las organizaciones sociales de la circunscripción podrán proponer metodologías de trabajo para la realización de estos mecanismos de participación.

CAPITULO II AMIGOS DEL TRIBUNAL

Artículo 29. Amigos del Tribunal. Las personas físicas o jurídicas que no sean parte del litigio, podrán presentarse a petición del tribunal, de alguna de las partes o por propia iniciativa, ante cualquier juzgado y tribunal de la República, con la única finalidad de sugerir mejores fundamentos legales para la resolución del conflicto, en todos los procesos que se debatan cuestiones de trascendencia colectiva o de interés general.

Artículo 30. Legitimación. Están legitimadas para presentarse como amigos del tribunal, las personas físicas o jurídicas de reconocida competencia sobre la cuestión debatida en el litigio.

Artículo 31. Carácter. El amigo del Tribunal no reviste carácter de parte ni puede asumir ninguno de los derechos procesales que corresponden a éstas. Su actuación está limitada a la expresión de su opinión en defensa de un interés público o de trascendencia colectiva.

La actuación del amigo del tribunal no devengará costas ni honorarios de ninguna naturaleza.

Artículo 32. Requisitos. La presentación estará exenta de formalidades bastando su formulación por escrito; excepcionalmente el juez o tribunal podrá disponer la ampliación oral de los fundamentos siempre que con ello no se entorpezca el normal desarrollo del proceso.

La presentación del amigo del tribunal no interrumpirá los plazos ni la actividad procesal correspondiente.

Artículo 33. Alcance. Los fundamentos, opiniones o sugerencias del amigo del tribunal tienen un alcance meramente ilustrativo a objeto de afianzar la decisión de la causa, por lo que no vinculan al órgano juzgador pero pueden ser tenidos en cuenta en el pronunciamiento de la resolución correspondiente.

CAPITULO III ACCIONES DE GRUPO

Artículo 34. Acciones de Grupo. Para la tutela de derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos podrán interponerse las acciones de grupo de conformidad a las previsiones contenidas en este capítulo.

Artículo 35. Procedencia. La acción de grupo sólo será procedente si:

- 1) Existe un hecho único que cause lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales.
- 2) El grupo afectado esté identificado con precisión.
- 3) La pretensión esté concentrada en los efectos comunes del hecho y no en lo que cada individuo pueda peticionar.
- 4) El interés individual considerado aisladamente no justifique la promoción de una demanda particular en cada caso o tal exigencia afecte el acceso a la justicia.

Artículo 36. Conversión de acciones. Las acciones individuales en las que concurren las circunstancias previstas en el artículo anterior, podrán ser declaradas de oficio por el juez o tribunal como acciones de grupo.

En estos casos el tribunal podrá disponer la acumulación de causas cuyo objeto del litigio sea idéntico y dictar una única sentencia válida para todos los otros procesos vinculados por el mismo objeto de litigio.⁴

⁴ **Observación:** Se contemplarán propuestas de modificaciones a normativas vinculadas a la materia considerando la presente propuesta de Proyecto de Ley.

Artículo 37. Legitimación. La legitimación para instaurar la acción de grupo corresponde a cualquier integrante del grupo afectado.

El juez admitirá la legitimación del representante de grupo, efectuando un adecuado control de su representatividad, su idoneidad y la existencia de una comunidad de intereses. La representación en este caso podrá ser por Carta Poder.

Artículo 38. Comunicación. El juez o tribunal procurará la efectiva comunicación a todos quienes pudieran tener un interés en el litigio, a cuyo efecto la misma se podrá realizar por medios masivos de comunicación o por cualquier medio de comunicación eficiente y comprobado que asegure su recepción.

Artículo 39. Desistimiento y Abandono. En caso de desistimiento infundado o abandono de la acción por parte del representante, el juez o tribunal procurará por cualquier medio la notificación de esta circunstancia al grupo o colectivo representado, a objeto de que se designe un nuevo representante. En caso de que no comparezca el nuevo representante dentro de un plazo de diez hábiles, bajo apercibimiento de que si no designa nuevo representante dentro del plazo se tendrá por abandonada la causa, el juez o tribunal dispondrá la finalización del proceso sin pronunciarse sobre el fondo de la causa.

Artículo 40. Efectos de la Sentencia. Las sentencias que den lugar a la demanda producirán sus efectos para todos los integrantes del grupo.

Artículo 41. Costas procesales. Cuando se declare probada la acción, la parte demandada deberá cubrir las costas procesales conforme a lo previsto en el ordenamiento legal vigente.

El representante de grupo únicamente podrá ser condenado en costas cuando su actuación haya sido declarada de mala fe o de ejercicio abusivo del derecho.

CAPITULO IV ACCIONES COLECTIVAS

Artículo 42. Acciones Colectivas. Para la tutela de derechos colectivos o difusos podrá interponerse la acción colectiva, de conformidad a las previsiones contenidas en este capítulo.⁵

Artículo 43. Procedencia. La acción colectiva será procedente cuando:

- 1) La demanda tenga por objeto la tutela de un bien colectivo o un interés difuso;
- 2) La pretensión se funde en la incidencia colectiva del derecho cuya tutela se pretende.

Artículo 44. Legitimación. Están legitimados para presentar una acción colectiva:

- 1) El Defensor del Pueblo⁶
- 2) Las organizaciones de la sociedad civil en causas vinculadas a sus fines;
- 3) El directamente afectado cuando lo haga en defensa del interés colectivo; y,
- 4) Una asociación formal o informal de ciudadanos constituida expresamente para interponer la acción.
- 5) Ministerio Público.

⁵ **Referencia:** Artículo 38 de la Constitución Nacional que establece: "DEL DERECHO A LA DEFENSA DE LOS INTERESES DIFUSOS. *Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor y de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo*".

Doctrina: Una conceptualización clásica, como acción colectiva o popular: "Aquellos que puede utilizar cualquier ciudadano, sin interés personal para impugnar un acto lesivo para el interés general".

⁶ **Antecedente:** Caso Vargas Telles y Municipalidad de San Lorenzo. Acuerdo y Sentencia 1306/2013 - Consagración jurisprudencial de la atribución del defensor del pueblo para litigaren casos relativos a Derechos Humanos fundamentales.

Propuesta: A propósito del inciso 1) del presente artículo, se desarrolla una discusión y análisis sobre el instituto de la Defensoría del Pueblo, y en ese contexto se propone la figura del Defensor del Pueblo como un punto de Reforma Constitucional hacia una mayor independencia, autonomía y legitimación en acciones en defensa de los derechos colectivos e intereses difusos de la Defensoría del Pueblo.

Artículo 45. Efectos de la Sentencia. Las sentencias que den lugar a la demanda tendrán la calidad de cosa juzgada *erga omnes*.

Artículo 46. Indemnización Colectiva. La indemnización por los daños causados serán destinados al restablecimiento o reparación del daño social causado siempre que sea posible, en su defecto será destinado a iniciativas dispuestas para prevenir el daño causado o relacionadas con la infracción del derecho debatido.

Artículo 47. Indemnizaciones Individuales. Cuando una persona considere que la sentencia habilita una reparación personal, podrá presentar una acción autónoma en la instancia correspondiente a los efectos de la reparación individual, en el que sobre la base de los hechos probados en sentencia, se determine el daño particular causado al demandante y el monto de la indemnización correspondiente.

Artículo 48. Costas Procesales. Cuando se declare probada la acción, la parte demandada deberá cubrir las costas procesales conforme a lo previsto en el ordenamiento legal vigente.

El demandante únicamente podrá ser condenado en costas cuando su actuación haya sido declarada expresamente de mala fe o de ejercicio abusivo del derecho.

Artículo 49. Adecuación Procesal. Los jueces y tribunales adecuarán las normas procesales a la naturaleza, necesidades y particularidades de esta clase de acciones, privilegiando en todo caso la celeridad, el acceso a la justicia y la efectiva tutela de los intereses en juego.

Artículo 50. Querrela Colectiva. Cualquier persona física o jurídica podrá iniciar querrela cuando:

- 1) Los hechos punibles violen los derechos humanos fundamentales y hayan sido cometidos como autores o partícipes por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ella;
- 2) Los hechos punibles impliquen abuso de poder público y conlleven grave perjuicio patrimonial para el Estado;
- 3) Los hechos punibles que impliquen hechos de corrupción;
- 4) Los hechos punibles que afecten intereses difusos o colectivos; y,
- 5) Cuando se trate de hechos punibles de lesa humanidad.

CAPITULO V REPRESENTACIÓN DE GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Artículo 51. Representación. Las personas pertenecientes a grupos sociales en situación de vulnerabilidad podrán actuar como demandantes o demandados a través de la representación convencional delegada en organizaciones de la sociedad civil no lucrativas.

En este caso no será necesario poder especial y bastará que la delegación de derechos y facultades conste en un escrito firmado por el representado y el representante legal de la entidad.

Artículo 52. Procedencia. Procederá la representación convencional como actor o demandado en todos aquellos casos en que las personas en situación de vulnerabilidad, no cuenten con los recursos económicos que les permita costear su participación efectiva o, cuando le sea más conveniente para la efectiva defensa de sus intereses.

En materia penal la representación convencional estará reservada tan sólo para la víctima y podrá optar por él, además de los motivos señalados en el párrafo anterior, cuando considere que el procedimiento le pueda causar mayores daños que el hecho delictivo.

Artículo 53. Legitimación. Sólo podrán ejercer la representación convencional las organizaciones que tengan entre sus finalidades institucionales la defensa de los derechos e intereses que motivan la causa o la protección de personas en situación de vulnerabilidad.

Artículo 54. Alcance. La organización representante ejercerá sin limitación alguna todos los derechos y facultades reconocidos a su titular por el ordenamiento legal vigente.

Artículo 55. Efectos de la Sentencia. Los efectos de la sentencia sólo vincularán a la persona representada y en ningún caso a la organización legitimada, salvo que la sentencia imponga responsabilidad por la actuación de la mala fe o de ejercicio abusivo de los derechos de la organización.

Artículo 56. Costas. La condenación en costas se hará conforme al régimen ordinario, sin embargo, a pedido de representante el juez podrá autorizar litigar total o parcialmente sin gastos.

CAPITULO VI DE LA JUSTICIA DE PAZ Y EQUIDAD

Artículo 57. Justicia de Paz y Equidad. Corresponde a la Justicia de Paz y Equidad la solución de conflictos por medio de la conciliación y la equidad. Cuando ello no fuere posible resolverán en derecho o remitirán el caso al tribunal competente.

Artículo 58. Accesibilidad. La actuación de la justicia de paz y equidad estará desprovista de todo tipo de formalidades y enmarcada dentro de los principios de oralidad, publicidad, concentración, simplicidad, igualdad, celeridad y gratuidad.

En las actuaciones ante la Justicia de Paz no será obligatorio para las partes interesadas estar asistidas por abogados/as.

Artículo 59. Solución de Conflictos. El propósito fundamental de la Justicia de Paz y Equidad es lograr la justicia del caso concreto y garantizar la convivencia pacífica de las/os miembros/os de la comunidad. En ningún caso serán admisibles incidentes ni cuestiones por defectos formales de procedimiento.

Artículo 60. Gratuidad. Todas las actuaciones que se realicen ante las/os juezas/ces de paz son gratuitas y están exentas de cualquier forma de contribución.

Artículo 61. Los Juzgados de Paz y Equidad. las/os juezas/ces de paz son competentes para:

- 1) Conocer y resolver por medio de la conciliación o en vía de equidad todos los conflictos que le sean presentados por las partes, salvo las limitaciones previstas en la ley⁷.
- 2) Conocer y resolver los procedimientos previstos en la Ley contra la Violencia Doméstica.
- 3) Actuar como jueces penales y de garantías de conformidad a lo previsto en el código procesal penal.
- 4) En los casos de conflictos de contenido patrimonial, sólo conocerán de aquellos procesos cuya cuantía no exceda de doscientos cincuenta jornales mínimo legales para actividades diversas no especificadas.

Artículo 62. Competencia Territorial. La competencia territorial del juez de paz se determina por el lugar donde ocurran los hechos que determinan el conflicto.

Artículo 63. Condiciones de Elegibilidad de las/os Juezas/ces de Paz. Para ser juez/a de Paz se requiere⁸:

- 1) Ser paraguaya/o;
- 2) Ser mayor de treinta (30) años;
- 3) Ser abogada/o (existen otros modelos en los cuales no se requiere ser abogado, se requiere profesión, arte u oficio).
- 4) Tener al menos 3 años de residencia en la localidad donde ejercerá sus funciones.
- 5) Gozar de pública estimación y responsabilidad reconocida en su ámbito local;
- 6) No estar afiliado a partidos políticos ni ocupar cargos partidarios, mientras dure la afiliación o el cargo.

⁷ Aplicando los criterios de los casos que pueden ser mediados, regulando expresamente que no corresponde en casos de violencia.

⁸ **Observación:** Y otros requerimiento en concordancia con el proceso de Reforma Judicial.

CAPITULO VII

ACCESO A JUSTICIA DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

Artículo 64. Reconocimiento. Se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a resolver los casos y conflictos que afecten personas o bienes propios de una comunidad indígena según sus normas y tradiciones y a través de sus propias autoridades, conforme el art. 63 de la Constitución Nacional.

Artículo 65. El Estado implementará Programas, Planes y Proyectos que promuevan la interculturalidad.

Se propiciará los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, la armonización de los sistemas de la Administración de Justicia estatal e indígena basada en el principio de respeto mutuo y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.⁹

Artículo 66. Derechos Humanos. La decisión de la autoridad indígena no deberá violar los derechos humanos fundamentales, que serán interpretados interculturalmente.¹⁰

⁹ **Referencia:** Las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad.

¹⁰ **Referencia:** Marco conceptual de la Interculturalidad

Es un proceso de construcción conceptual y de relacionamiento pluralista centrado en las interacciones humanas de actores culturalmente diferenciados dentro del Estado democrático de una nación multiétnica y pluricultural. Supone un camino de enriquecimiento mutuo entre las distintas sociedades, propiciando la articulación de los distintos saberes en un marco de respeto, reconocimiento y entendimiento.

“Presencia e interacción equitativa de diversas culturas y las posibilidades de generar las expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actividad de respeto mutuo”. **Fuente:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Informe Final de la Conferencia de Políticas Culturales. 1992.

REFERENCIA DE MARCO NORMATIVO

Marco General

- Constitución Nacional
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad.
- Ley N° 05/1992 que ratifica el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Ley N° 01/1989 que ratifica la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Resolución N° 1796/14 - Reestructuración del Ministerio de Justicia del Paraguay
- Decreto N° 3296/15 - Creación del CONSEJO NACIONAL de ACCESO a la JUSTICIA y el Programa Nacional de Casas de Justicia.
- El Decreto N° 3296 de fecha 16 de abril de 2015 "POR EL CUAL SE CREA EL CONSEJO NACIONAL DE ACCESO A LA JUSTICIA Y SE ESTABLECE EL PROGRAMA NACIONAL DE CASAS DE JUSTICIA".
- Resolución N° 469/14 - Que crea la Dirección de Acceso a la Justicia.

Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por Paraguay

Universales Instrumentos	Ratificado
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1992
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinados a Abolir la Pena de Muerte	2003
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	1990
Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	2005
Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas	2010
Convención para Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	1987
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	2003
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1992
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	2008
Convención sobre los Derechos del Niño	1990
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados	2002
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía	2003
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	2008
Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	1993 (Ley 234)

Regionales Instrumentos	Ratificado
Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)	1989
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1997
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Pena de Muerte	2000
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzosa de Personas	1996
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	1990
Convención Interamericana para Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con discapacidad	2002
Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Civiles a la Mujer	1951
Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos a la Mujer	1963
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)	1995



www.cej.org.py
cej@cej.org.py

Síguenos en:

