

Banco Mundial

Notas PREM

MAYO DE 2000

NÚMERO 40

SECTOR PÚBLICO

El acceso a la justicia: La experiencia de Inglaterra con los tribunales para casos de menor cuantía

Los procedimientos simplificados del sistema inglés para casos de menor cuantía permiten solucionar por la vía legal situaciones en que un litigio formal sería demasiado costoso. Pero aunque los procedimientos ofrecen acceso a la justicia, ilustran también las dificultades que pueden plantear los mecanismos informales de solución de controversias.

Los procedimientos para casos de menor cuantía son un mecanismo mediante el cual es posible resolver las controversias que entrañan pequeñas sumas de dinero sin gastos desproporcionados. En la mayoría de las actuaciones ante esos tribunales, las audiencias son mucho más informales que en los tribunales civiles tradicionales. Se espera que un adjudicador “intervencionista” ayude a las partes a presentar sus casos y hay poca o ninguna representación de abogados.

Estos procedimientos proporcionan una forma rápida y expeditiva de justicia, en que los particulares asumen generalmente la responsabilidad exclusiva no sólo en la preparación de sus casos sino también en su presentación ante el tribunal. Al mismo tiempo, los adjudicadores tienen amplia latitud en cuanto a los métodos que utilizan. De hecho, en Inglaterra, pueden utilizar en las audiencias cualquier método procesal que consideren justo.

Inglaterra y Gales introdujeron procedimientos de menor cuantía en 1973. Durante los primeros 20 años, el objetivo oficial era decididamente modesto. No se estableció un tribunal especializado en casos de menor cuantía, tal como existe en algunos países. En cambio, los procedimientos se insertaron en la estructura judicial existente en los condados, y las actuaciones se llevaban a cabo en el bufete de los jueces y no en las salas formales de los tribunales. En 1973, el límite para las pequeñas reclamaciones se fijó en £75 (US\$175), nivel muy bajo, y se aumentó en cuatro oportunidades durante los 20 años siguientes para tener en cuenta el nivel de la inflación. Para mediados de 1990, había ascendido a £1.000 (US\$1.600).

Pero en los últimos años, la posición de los casos de menor cuantía en el sistema de justicia civil de Inglaterra se ha transformado. Ha salido de la oscuridad y ahora es el principal método utilizado por los tribunales para resolver los casos civiles impugnados. Este cambio fundamental se inició en 1996, cuando se triplicó el límite para las pequeñas reclamaciones. Esta decisión se adoptó tras una investigación del sistema de justicia civil realizada por Lord Woolf, uno de los jueces de más alto rango de Inglaterra, quien adujo que ello mejoraría el acceso a los tribunales civiles. El gobierno estuvo de acuerdo, tal vez consciente de que esta medida ayudaría también a controlar los gastos en asistencia letrada. En 1998, el límite volvió a subir a £5.000 (US\$8.300), uno de los más altos del mundo.

La experiencia de Inglaterra demuestra las posibilidades que ofrecen los procedimientos de menor cuantía para ampliar el acceso a la justicia. Si bien estos mecanismos informales no

ofrecen probablemente los procedimientos refinados que cabe esperar en un sistema judicial formal, sin ellos quedarían sin resolver muchas reclamaciones válidas. Así pues, los encargados de la formulación de las políticas en los países en desarrollo tal vez deseen considerar la posibilidad de que la introducción de mecanismos informales, como los procedimientos de pequeñas reclamaciones dentro o fuera de la estructura formal de tribunales mejore el acceso de sus ciudadanos a la justicia.

Ventajas de los procedimientos para casos de menor cuantía

Los procedimientos para casos de menor cuantía tienen muchas ventajas con respecto a los litigios civiles tradicionales. En primer lugar, la parte perdedora no está obligada a pagar las costas de la parte ganadora. En Inglaterra, al igual que en la mayoría de los países, la parte victoriosa en un juicio civil tiene generalmente derecho a que se le reembolsen los gastos en que incurrió en el curso del litigio. Como en ello se incluyen los honorarios de los abogados, la obligación de pagar las costas puede resultar financieramente ruinosa, incluso cuando las sumas en litigio son relativamente pequeñas. Investigaciones realizadas en Inglaterra muestran que la eliminación de la amenaza de tener que pagar las costas hace una enorme diferencia en la opinión de los litigantes sobre los procedimientos legales.

En segundo lugar, de acuerdo con las entrevistas mantenidas con varios centenares de litigantes, parecería que la mayoría de ellos prefieren las audiencias informales a las actuaciones formales en tribunales civiles (Cuadro 1). El litigante común de Inglaterra no exige una forma refinada de justicia. En cambio, es más probable que se sienta satisfecho con las decisiones de los tribunales si puede entenderlas, si acepta que han sido adoptadas por un adjudicador independiente y con autoridad, y si considera que ha podido participar eficazmente en las actuaciones. En notable contraste con lo que ocurre en los procedimientos tradicionales, se puede decir que el sistema de reclamaciones de menor cuantía está muy bien considerado en estos aspectos.

En tercer lugar, la mayoría de los jueces de distrito que escuchan casos de menor cuantía parecen dispuestos y capaces de adaptarse al ambiente informal que se requiere en esas audiencias. Las observaciones de los tribunales civiles en Inglaterra y Gales muestran que la mayoría de los jueces saben cómo intervenir eficazmente, cómo hacer que los participantes se sientan cómodos y cómo alentarlos a presentar sus casos de manera inteligible y con buenos resultados. La mayoría de los jueces parecen disfrutar de esas oportunidades y de la posibilidad de tratar directamente con partes que no son profesionales.

Problemas de los procedimientos para casos de menor cuantía

Estos resultados demuestran que los procedimientos para casos de menor cuantía de Inglaterra funcionan muy bien. Dan también la impresión de que los jueces ingleses han logrado proporcionar un nivel de justicia aceptable para la mayoría de los litigantes. Si bien ambas cosas son ciertas en gran medida, el éxito de los tribunales para casos de menor cuantía de Inglaterra no debe obscurecer algunos problemas que no ha sido posible resolver.

Insuficiente asesoramiento jurídico previo

Por informales que puedan ser, las audiencias en los tribunales de menor cuantía siguen siendo actuaciones legales. Aunque algunos jueces ingleses dicen que en los casos de pequeñas reclamaciones a veces no se ajustan estrictamente a la ley en interés de “hacer justicia”, existe

con todo el requisito de que se apliquen los principios jurídicos al resolver esas reclamaciones. Esto significa que los litigantes necesitan saber con certeza antes de la audiencia que sus casos tienen validez legal.

Sin embargo, no puede esperarse que lo sepan sin ayuda, o que sepan cómo deben hacer para establecer una demanda (o una defensa) legal o para argumentar un caso ante los tribunales. Los litigantes que no son profesionales con frecuencia llegan al tribunal con las manos vacías y sin traer consigo pruebas y testigos pertinentes (o incluso sin traer nada) a las audiencias. Necesitan asesoramiento previo, a un costo razonable, sobre las posibilidades que tiene su caso en un tribunal.

Grandes divergencias en los enfoques de los jueces

Dado el gran margen de acción que se da a los jueces para resolver los casos de reclamaciones de menor cuantía, no es sorprendente que adopten enfoques y métodos muy diferentes. Algunos jueces dicen que en las audiencias “se tiran a la yugular” y exigen que las partes se limiten a las cuestiones jurídicas clave. Otros permiten a las partes que presenten sus casos de cualquier manera que deseen. Y otros usan la mediación para lograr arreglos entre las partes.

Los jueces entrevistados expresaron también diferentes actitudes en cuanto a la medida en que se sentían obligados a aplicar las leyes ordinarias en las pequeñas reclamaciones. Sin embargo, si la coherencia y la certidumbre son requisitos fundamentales en un sistema civilizado de administración de la justicia, no puede aceptarse que los jueces, a veces en salas adyacentes, adopten enfoques tan dispares.

Papel mal definido de los abogados

El papel de los abogados en las actuaciones informales sobre reclamaciones de menor cuantía no es claro en Inglaterra y sigue siendo problemático. Muchos jueces no acogen con buenos ojos la participación de representantes legales porque no les permite desempeñar un papel intervencionista. Esto ocurre especialmente en los casos en que una de las partes está representada y la otra no.

Una vez más, el enfoque de los jueces es muy variado. Algunos permiten que los abogados intervengan plenamente en las actuaciones, en tanto que otros los dejan de lado y plantean sus preguntas directamente a las partes. Con el aumento notable en el límite para las reclamaciones de menor cuantía en Inglaterra, la representación de abogados se está haciendo más común. Eso significa que hay que seguir considerando la forma de definir el papel de los abogados.

Cumplimiento poco eficaz de los fallos

Muchas jurisdicciones han experimentado problemas graves en el cumplimiento de los fallos civiles, y los fallos de los tribunales de menor cuantía en Inglaterra no son una excepción en este caso. Solamente una tercera parte de los demandantes en estos tribunales reciben a tiempo los pagos ordenados por el tribunal. La mayoría necesitan tomar nuevas medidas (e incurrir en gastos adicionales) para obtener el pago. Una tercera parte no recibe nada.

Los demandantes en acciones civiles planteadas ante tribunales más formales no han logrado resultados mucho mejores. Aunque se ha nombrado en Inglaterra un comité para examinar estos problemas, su resolución no será fácil. La ineficacia de los procedimientos de cumplimiento es el factor que más perjudica la credibilidad y la integridad de los tribunales civiles.

Acceso a la justicia

La piedra de toque de todo sistema de justicia civil es si ofrece al ciudadano mecanismos eficaces de respuesta frente a las pequeñas controversias legales cotidianas. Se han hecho considerables progresos en ese sentido en Inglaterra y en Gales, y en muchos otros países. Las adaptaciones introducidas en los procedimientos tradicionales de litigio parecen haber logrado en gran medida que todos puedan presentar sus casos de manera satisfactoria y competente.

Pero los procedimientos de los tribunales de menor cuantía no son infinitamente elásticos y no conviene ampliar precipitadamente el uso de procedimientos para casos de menor cuantía en sustitución de las actuaciones en tribunales formales. Los procedimientos de reclamaciones de menor cuantía, con representación de los propios interesados, son una forma de justicia “a precios de saldo”. Esta puede ser adecuada y aceptable para una gama limitada de controversias que entrañan pequeñas sumas de dinero, pero su aplicación en circunstancias no apropiadas, por ejemplo, cuando se trata de sumas importantes o se plantean cuestiones jurídicas complejas, corre el riesgo de producir resultados injustos.

Si el objetivo es un mayor acceso a la justicia, la clave es diseñar un sistema de justicia civil con costos y procedimientos realistas y proporcionales a la cuestión en disputa. No hay que hacer caso a los puristas del derecho que piden un nivel poco realista de refinamiento legal, que limitaría el acceso a los tribunales a los ricos. Para la mayoría de los litigantes no profesionales, la alternativa a las soluciones de bajo precio no representa una justicia de lujo sino la falta total de acceso a la justicia.

Bibliografía adicional

- Baldwin, John. 1997a. “Monitoring the Rise of the Small Claims Limit: Litigants’ Experience of Different Forms of Adjudication. ”Research Series 1/97. Lord Chancellor’s Department, Londres.
- . 1997b. *Small Claims in the County Courts: The Bargain Basement of Civil Justice?* Oxford: Clarendon Press.
- National Audit Office. 1996. *Handling Small Claims in the County Courts.* Londres: Her Majesty’s Stationery Office.
- Whelan, Christopher, comp. 1990. *Small Claims Courts: A Comparative Study.* Oxford: Clarendon Press.
- Woolf, Lord. 1995. *Access to Justice: Interim Report to the Lord Chancellor’s Department on the Civil Justice System in England and Wales.* Londres: Her Majesty’s Stationery Office.

Nota redactada por John Baldwin (Director, Institute of Judicial Administration, Universidad de Birmingham, Inglaterra).

Si tiene interés en temas similares, le invitamos a participar en el Grupo Temático sobre instituciones jurídicas. Póngase en contacto con Richard Messick, teléfono interno 87942, o haga clic en Thematic Groups, en PREMnet.

[BOTTOM, PAGE 4]

El propósito de esta serie es presentar un resumen de prácticas recomendadas y conclusiones importantes en materia de políticas sobre temas relacionados con la Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (PREM). Notas PREM se distribuye ampliamente al personal del Banco y también se publica en el sitio electrónico de la Red (<http://prem>). Los interesados en redactar una nota para la serie Notas PREM pueden enviar un mensaje por correo electrónico a Sarah Nedolast indicando el tema. Para obtener más ejemplares de esta nota, los interesados pueden llamar al Servicio de Asesoría de la Red, teléfono interno 87736.

Preparado para el personal del Banco Mundial

[LOGO IN ENGLISH, OR:]

PREM Network
Reducción de la Pobreza y Gestión Económica

[FOOTER, PAGE 1]

VICEPRESIDENCIA DE ECONOMÍA DEL DESARROLLO Y RED SOBRE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y GESTIÓN ECONÓMICA

[RIGHT COLUMN, PAGE 1]

Lo ocurrido en Inglaterra muestra el potencial de los procedimientos para casos de menor cuantía como medio para ampliar el acceso a la justicia

[LEFT COLUMN, PAGE 2]

La mayoría de los litigantes prefieren las audiencias informales a los procedimientos en tribunales formales

[RIGHT COLUMN, PAGE 3]

No conviene ampliar precipitadamente el uso de procedimientos para casos de menor cuantía

[TABLE 1, PAGE 2]

CUADRO 1 RESPUESTAS DE LOS LITIGANTES INGLESES PARTICIPANTES EN JUICIOS FORMALES A LA POSIBILIDAD DE ACTUACIONES MÁS INFORMALES

<i>Respuesta a la sugerencia</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje^a</i>
Entusiasta	86	52
Interesada	43	26
Indecisa o tibia	18	11
Opuesta	17	10
Desconocida o sin opinión	14	
Total	178	

a. Porcentaje de los que se habían hecho una opinión.

Fuente: Baldwin 1997a.