

“Hacia
un acuerdo
latinoamericano

por el **acceso**
a la justicia

Convocan:



Por el **acceso a la justicia** en Latinoamérica



Hacia un...

ACUERDO LATINOAMERICANO POR EL ACCESO A LA JUSTICIA

Los países de América Latina no han logrado aun revertir las profundas y estructurales desigualdades existentes, ni las injusticias que afectan a sectores, comunidades y grupos especialmente vulnerabilizados, como lo son las mujeres, los pueblos originarios, las personas migrantes y refugiadas, las víctimas de la discriminación racial, las personas que habitan en asentamientos informales, quienes pertenecen al colectivo LGTBIQ+, las y los afectados por conflictos ambientales, las personas con discapacidad, las niñas, niños y adolescentes, las personas privadas de libertad, las personas que residen en ámbitos rurales, entre otras.

Existe un amplio consenso internacional en torno a que garantizar el acceso a la justicia a la población resulta un factor fundamental para revertir las desigualdades y acceder a derechos. . El acceso a la justicia es más que el “acceso a los tribunales”, es un derecho “bisagra”, tanto sustancial como instrumental, que permite vehicular otros derechos, y que en particular debe facilitar la concreción y realización de los derechos, económicos, sociales, culturales y ambientales de los colectivos y comunidades vulnerabilizadas. Implica poder obtener una respuesta oportuna y equitativa a un problema o necesidad jurídica. Sin embargo, si bien el acceso a la justicia es considerado un derecho humano fundamental, aún se encuentra lejos de estar garantizado para todas las personas en Latinoamérica, producto de múltiples barreras (administrativas, geográficas, simbólicas, económicas, lingüísticas, entre otras) que restringen el efectivo ejercicio de los derechos, y en especial de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Los grandes déficits existentes en materia de acceso a la justicia se acentúan, por acción u omisión del Estado, respecto de aquellos sectores vulnerabilizados.

El Poder Judicial y las oficinas públicas resultan muchas veces inaccesibles, lejanas territorialmente, lo que implican costos de desplazamiento que restringen el inicio o el sostenimiento de un proceso. A su vez, no está garantizada la asistencia legal en todas las

Por el acceso a la justicia en Latinoamérica



instancias y fueros, y los dispositivos existentes no siempre responden a las necesidades jurídicas y demandas de la ciudadanía. Paralelamente, gran parte de la población desconoce sus derechos y los mecanismos disponibles para la resolución de conflictos, lo cual se agudiza por la baja existencia de mecanismos de participación política y social respecto del diseño de las políticas públicas que deben implementar los distintos poderes del Estado en materia de acceso a la justicia.

Este contexto nos ubica en la **necesidad de una discusión profunda sobre las reformas que son necesarias generar en la región** para revertir y visibilizar las barreras que obstaculizan a la población el acceso a justicia -partiendo de una visión amplia del acceso a la justicia, que contempla no sólo los desafíos de acceso a la jurisdicción, sino al conjunto de vías que pueden contribuir a resolver las necesidades legales de la población-.

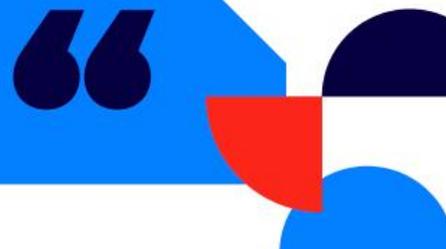
Este documento, a la vez que pueda ser un insumo para decisoras y decisores públicos y actores de la comunidad internacional, busca contribuir a la conformación de un movimiento social que genere una masa crítica de profesionales y organizaciones que discutan de manera abierta, participativa, horizontal y democrática la agenda del acceso a la justicia en Latinoamérica, ampliando el tipo de actores que tradicionalmente discutían el tema. Busca aportar, además, una perspectiva dialógica y relacional “con y desde” las comunidades, a partir de la transversalización del acceso a la justicia a las distintas agendas.

Una hoja de ruta de escala latinoamericana respecto de las políticas que se deberían implementar para garantizar el acceso a la justicia y de las medidas que los Estados deberían adoptar para asegurar el efectivo ejercicio de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), resultaría una contribución fundamental en pos de la construcción de una agenda de reformas ambiciosa y construida en forma participativa.

Este documento tiene por objetivo identificar algunos problemas en común que presenta la región que impiden un acceso igualitario a la justicia y a partir de ello, se generan recomendaciones que puedan servir en cada uno de los países para generar políticas públicas en la materia.

Esperamos que este documento “hacia un Acuerdo Latinoamericano por el Acceso a la Justicia” pueda desempeñar un rol clave para acompañar, acelerar y potenciar los procesos jurídicos comunitarios, al igual que para aportar a los cambios institucionales, culturales y económicos que nuestros países deben realizar con miras a brindar un servicio de justicia adecuado, igualitario, oportuno, de calidad, accesible y eficaz. Promover acciones conjuntas

Por el acceso a la justicia en Latinoamérica



en ámbitos regionales e internacionales, impulsar la generación de estándares e incidir ante otros actores -como organismos multilaterales, instituciones internacionales, regionales y donantes-, puede potenciar significativamente las acciones que nuestras organizaciones impulsan en los niveles nacionales.

Se presentan a continuación propuestas preliminares que si bien no agotan el universo de reformas que consideramos que se necesitan en los países de la región, pretenden promover una transformación del sistema de justicia con carácter integral, **priorizando iniciativas tendientes al acceso igualitario a instancias judiciales, administrativas y extrajudiciales, basadas en una perspectiva de derechos humanos.**

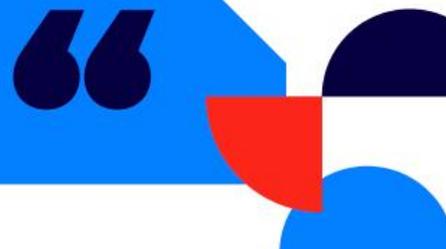
Las presentes propuestas no fueron pensadas sólo para el Poder Judicial, ni apuntan exclusivamente a generar cambios en el diseño del sistema desde una perspectiva institucional o “desde arriba”. Se trata, en cambio, de **una propuesta centrada en las comunidades y personas** que sufren las violaciones a sus derechos y la falta de instancias adecuadas para resolver sus necesidades jurídicas. Su implementación necesita de una fuerte articulación intersectorial y una contundente voluntad política por parte de los distintos poderes de los Estados que conforman la región, pero también requiere de su más amplia apropiación por parte de la ciudadanía, que debe poder conocer, usar y transformar el derecho.

Estas propuestas no se limitan a aquellas que deben canalizarse a través de reformas legislativas, sino que incluyen reformas reglamentarias o de la gestión judicial y administrativa, por lo que los actores institucionales a las que se dirigen pueden ser tanto el Poder Ejecutivo, como el Legislativo, así como el propio Poder Judicial y los Ministerios Públicos.

La selección de los ejes en los que se estructura este documento se efectuó teniendo en cuenta las problemáticas estructurales y sistémicas de acceso a la justicia y el impacto que estas problemáticas tienen para los grupos vulnerabilizados.¹

¹ Recientes propuestas en materia de acceso a la justicia, mencionan tres pasos fundamentales hacia la consolidación de la justicia: “1) Empoderar a las comunidades y personas: las personas son empoderadas, saben actuar cuando surge una necesidad legal. Se les ayuda para comprender la ley y buscar una solución, mientras que se da asistencia jurídica a los más vulnerables; 2) Servicios de justicia centrados en las personas: las personas tienen acceso a servicios de la justicia que responden a sus necesidades y ofrecen caminos alternativos y menos contrarios a la justicia. Los servicios de ventanilla única proveen una amplia gama de servicios bajo un techo, mientras los servicios especializados prestan asesoramiento a aquellas personas con problemas más complejos; 3) Resultados Justos: Las personas logran una solución para su problema si es justa y cumple con los estándares de los derechos humanos. Las reparaciones son apropiadas [...] Los mecanismos de reclamo escuchan y responden a las personas que sienten haber recibido un maltrato”.

Por el acceso a la justicia en Latinoamérica



A continuación, se realiza una primera identificación de los principales problemas y desafíos que enfrenta nuestra región para poder garantizar el acceso a justicia a toda persona que lo requiera y se formulan algunos lineamientos o propuestas para desencadenar procesos de cambio.

EJE 1: ASEGURAR LA PROTECCIÓN DE PERSONAS Y COLECTIVOS ESPECIALMENTE VULNERABILIZADOS Y GENERAR PROCESOS DE EMPODERAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO

1.1. Contexto

El conocimiento jurídico, la apropiación de su discurso, la posibilidad real de canalizar institucionalmente las necesidades legales, y de participar incluso en procesos de reforma normativa sobre las leyes que impactan en las comunidades más desaventajadas -en resumen, que éstas puedan **“conocer”, “usar” y “(trans)formar” el derecho**- resulta fundamental para reducir la conflictividad y mejorar el acceso a la justicia. Así, se considera que el primer paso para resolver una injusticia es que quienes las sufren conozcan sus derechos y sepan cómo proceder para pedir su efectivización.

Las comunidades más desaventajadas suelen convivir con altos niveles de necesidades jurídicas insatisfechas, y suelen no estar informadas, ni capacitadas sobre su derecho de acceder a la justicia, a la asistencia legal, sus características, la disponibilidad de servicios y el modo de acceder a ellos.

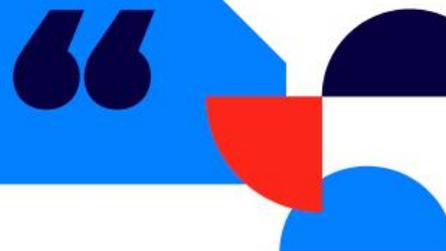
Sin embargo, las políticas de acceso a la justicia suelen analizarse desde una mirada que se limita al diseño institucional (“desde arriba”), mientras existen pocas iniciativas estatales que apuesten por **estrategias de alfabetización y empoderamiento jurídico de los grupos vulnerabilizados** como parte importante de estas políticas (“desde abajo”). No es posible acceder a la justicia, si no se conoce que un problema que se afronta tiene una dimensión jurídica y que las instituciones deberían colaborar a resolverlo.

Así, una de las barreras que es necesario remover en los países de la región para un acceso igualitario a la justicia se encuentra vinculada a la falta de **conocimientos y de herramientas por parte de las poblaciones respecto de sus derechos y, sobre todo, de los canales con los que cuentan para ejercerlos.**

Disponible:

https://bf889554-6857-4cfe-8d55-8770007b8841.filesusr.com/ugd/90b3d6_1656bf93a96a4f35a3625f7c0e5a2f9d.pdf

Por el acceso a la justicia en Latinoamérica



Otra barrera para el acceso igualitario a la jurisdicción resulta del **lenguaje técnico o excesivos tecnicismos y la comunicación asimétrica**, utilizada en forma generalizada por los organismos públicos -y en particular por los Poderes Judiciales-. Este lenguaje impide que las personas que se someten al sistema de justicia puedan entender en forma clara y sencilla lo que los Tribunales disponen respecto a sus derechos. El lenguaje claro, sencillo e inclusivo es aún poco habitual utilizado en las resoluciones, actos procesales, procedimientos e instancias judiciales o administrativas. Una tercer barrera en este sentido es la distancia social, cultural y económica que separa a las comunidades segregadas de quienes deciden sobre ellas (jueces y juezas) y las asesoran (profesionales de la abogacía) . Estas distancias son relevantes ya que muchas veces quienes participan del sistema institucional oficial no llegan a comprender los problemas legales y sociales de las personas ni sus posibles soluciones.

A su vez, la difusión de derechos en general en los países de la región, **suele realizarse sin tener ningún tipo de adecuación** (cultural, étnica, lingüística, etaria, de género) y se utilizan para la comunicación mayoritariamente medios oficiales, no suelen utilizarse todas las vías de comunicación y difusión existentes, ni se garantiza que sean accesibles y asequibles culturalmente.

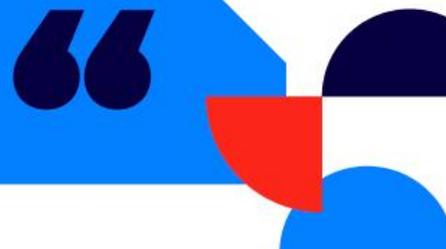
Complementariamente, algunas barreras operan específicamente en relación a ciertos grupos vulnerabilizados. Los pueblos indígenas, por ejemplo, vivencian a diario la **falta de reconocimiento de su institucionalidad, sistemas de justicia comunitaria y usos alternativos del derecho**, y no suelen existir mecanismos rápidos y expeditos para que recurran a la justicia o a instancias administrativas en casos de vulneración del derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado en los proyectos que impacten en sus modos de vida.

1.2. Propuestas preliminares

Es necesario **eliminar todas las barreras y asimetrías que actualmente existen, entre los sectores de poder y el resto de la población, para acceder a la justicia y al ejercicio de funciones judiciales.**

En relación a las barreras de desinformación o falta de conocimiento por parte de las comunidades, deberían buscarse los canales para que se articulen políticas públicas de amplio alcance geográfico y social en las que colaboren múltiples instituciones para **generar una ciudadanía que pueda apropiarse del lenguaje y las herramientas del derecho**. En este sentido, se torna necesario que los Estados garanticen los derechos de acceso (a la

Por el acceso a la justicia en Latinoamérica



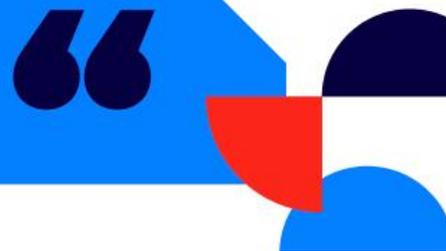
información, a la educación legal y a la participación social), generando **políticas públicas de educación jurídica y para el empoderamiento legal comunitario**, que permitan que las personas puedan actuar sobre las barreras que restringen la satisfacción efectiva de sus derechos. Para lograr este objetivo no basta sólo con la alfabetización jurídica sino que es fundamental establecer mecanismos sencillos de acompañamiento jurídico y resolución de conflictos. En este sentido, se pueden explorar formas de involucrar a personas de las comunidades en la cadena de acceso a la justicia: contratarlas como parte de los dispositivos públicos, apoyar programas de promotores legales o facilitadores judiciales, fortalecer organizaciones comunitarias que canalizan demandas colectivas, entre otras.

Además, es necesario una mayor capacitación, difusión y promoción del litigio estratégico y el colectivo como una herramienta de transformación y empoderamiento social (con sus componentes de estrategia jurídica, política, psicosocial y comunicacional). Así, también deben generarse estrategias de promoción y fortalecimiento de liderazgos comunitarios, para la defensa de sus derechos y territorios.

Promover activamente la utilización de **lenguaje claro y accesible para la difusión de derechos -con adecuaciones culturales, contextuales, étnicas, lingüísticas, entre otras-**, resulta fundamental para reducir la distancia entre el discurso jurídico y los grupos que podrían valerse de él. La utilización de formatos diferenciales y canales de comunicación alternativos o comunitarios podrían dotar de mayor alcance y replicabilidad de la información legal. Las instituciones del sistema de justicia deben **fortalecer sus instancias de entrega de información a la ciudadanía** sobre sus derechos, que ayude a la prevención de los conflictos así como su adecuada derivación hacia el mecanismo de solución de conflictos más apropiado

Además, es necesario que los distintos poderes del Estado (organismos de defensa de derechos, los poderes judiciales y órganos administrativos), cuenten con **protocolos de atención y no discriminación específicos para grupos en situación de vulnerabilidad** (por razón de edad, género, situación migratoria, origen nacional, étnica, discapacidad, o condición socioeconómica) que incluya un enfoque interseccional. Dichos protocolos deben ser consensuados y validados con los colectivos implicados y ser implementados de manera uniforme entre distintos sectores del Estado y en los distintos niveles subnacionales de los países de la región.

Por el **acceso a la justicia** en Latinoamérica



Es imperioso que se mejoren los aspectos vinculados con el **acceso a la información**, para que ésta sea apropiada por las comunidades en el ejercicio de sus derechos.

Asimismo, los países deben avanzar en la **producción de información y estudios sistemáticos para identificar los principales obstáculos** en el acceso a la justicia que enfrentan las comunidades. En este sentido, es necesario generar sistemas de indicadores en materia de acceso a la justicia que permitan generar información para la toma de decisiones.

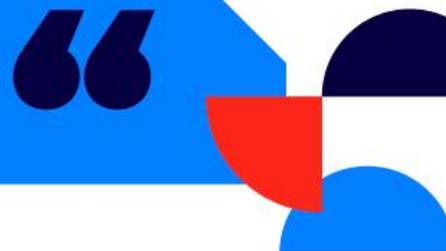
Los estados deben producir información relevante, actualizada y desagregada sobre la situación de acceso a la justicia, generando diagnósticos de conflictividad civil elaborados de manera periódica por universidades, organismos estatales, agencias de investigación, promoviendo la realización de encuestas sobre necesidades jurídicas, prioritariamente a cargo de las agencias de estadísticas existentes en los países. Esta información debe ser base de las políticas públicas en materia de acceso a la justicia, éstas deben basarse en evidencia y establecerse con criterio anticipatorio y preventivo de acuerdo a los patrones de vulneración que surjan.

La actividad de las y los jueces en relación a los grupos vulnerabilizados debe tender a un **mayor protagonismo de la judicatura**, con una fuerte inmediación judicial y establecer procedimientos para el efectivo reconocimiento en el contexto donde estos grupos se desarrollan. Además, en las causas que **una de las partes esté en condiciones de evidente desigualdad** (procesos laborales, casos de consumidores, procesos contenciosos administrativos) debe considerarse esa circunstancia y permitir compensar los impactos negativos que ello pudiera generar en el sostenimiento y resultado del proceso.

Deben adoptarse modelos de gestión y atención que permitan una mayor inmediación judicial y acercamiento de los servicios de justicia con la ciudadanía, dotando de elementos para un mayor involucramiento judicial en las causas, como por ejemplo: inspecciones oculares, audiencias públicas, y otros mecanismos que permitan entender mejor los asuntos a resolver y las necesidades jurídicas de la población.

Deben generarse **espacios de formación y capacitación de las y los funcionarias judiciales y administrativas**, equipos interdisciplinarios, cuerpos forenses, sobre los distintos paradigmas vigentes que surgen del marco internacional de derechos humanos (modelo social de discapacidad, perspectiva de género, interculturalidad, protección especial de grupos vulnerabilizados -personas mayores-, NNYA, entre otros), para una adecuada atención de estos grupos.

Por el acceso a la justicia en Latinoamérica



Es necesario incluir en las capacitaciones de las y los operadores de justicia, el fortalecimiento de sus capacidades a fin de que cuenten con elementos que permitan evaluar la complejidad de los problemas jurídicos, y considerar las consecuencias y los efectos sociales de las decisiones judiciales.

Finalmente, el reconocimiento de modelos basados en el **pluralismo jurídico** y en **sistemas de justicia comunitaria** resulta imprescindible para garantizar en forma holística el acceso a la justicia de muchas comunidades de la región.

EJE 2: GARANTIZAR EL ACCESO A ASISTENCIA LEGAL GRATUITA A TODA PERSONA QUE LO REQUIERA

2.1. Contexto

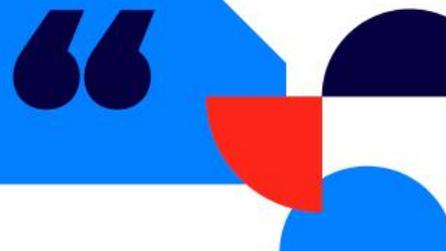
Hacer efectivo el **derecho a la tutela jurisdiccional efectiva** -reconocido en la región en la mayoría de las constituciones nacionales y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos- supone que **las personas cuenten con canales institucionales idóneos para resolver sus conflictos, satisfacer sus necesidades jurídicas, y reclamar por el conjunto de sus derechos; y que dichos canales no sean obstaculizados** por razones de índole económica, social, cultural, educativa, geográfica, lingüística, entre otras.

Uno de los grandes obstáculos para que ello sea posible es la necesidad de contar con patrocinio letrado en los procedimientos judiciales -un servicio profesional que suele ser exigido como obligatorio para presentar un caso ante el Poder Judicial en casi todas las legislaciones-, y que por sus costos se convierte en la principal fuente de desigualdad en el acceso al servicio de justicia, especialmente en los casos no patrimoniales o de baja cuantía².

Actualmente, en la gran mayoría de los países de la región la posibilidad efectiva de contar con asistencia legal universal se encuentra garantizada sólo para quienes reciben imputaciones en materia penal. Respecto de otras necesidades jurídicas -que se dirimen en el resto de los fueros- **no existe una respuesta estatal organizada en forma sistémica y comprensiva para asegurar un asesoramiento y/o patrocinio adecuado a las personas que lo necesiten, y los mecanismos existentes suelen estar focalizados y alcanzar a casos relativamente excepcionales.** La mirada sobre la defensa pública basada en lo criminal e

² En los cuales las y los prestadores de servicios privados de asistencia legal no pueden cubrir sus honorarios del resultado del pleito.

Por el acceso a la justicia en Latinoamérica



individual deja de lado numerosas problemáticas de tipo no penal, tanto como aquellas que deben ser abordadas desde una perspectiva colectiva y multidisciplinaria.

Así, la asistencia legal gratuita para conflictos no penales no logra tener amplias coberturas, y suele tener alcances muy disímiles según criterios de tipo geográfico (el lugar donde se produce el conflicto o donde viven las o los sujetos involucrados, especialmente en países federales), **temático** (el tipo de problema o necesidad jurídica de que se trate) **y económico** (los ingresos o bienes con que cuenta quien pretende acceder a ese servicio). Dichos criterios no suelen tener -tanto en su formulación como, sobre todo, en su aplicación práctica- parámetros objetivos y claros, dando lugar a altos niveles de discrecionalidad en su oferta efectiva, con la consecuente falta de claridad para sus potenciales beneficiarias y beneficiarios, respecto de las posibilidades reales de obtenerla en relación con sus necesidades concretas. Como resultado de ello, esta política de focalización hace que la resolución de la conflictividad no penal sea sumamente dispar y acotada.

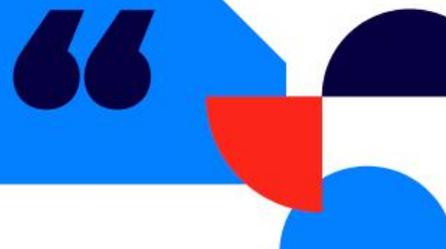
Como fue mencionado, **existen numerosas necesidades jurídicas cuya resolución no requiere la intervención del Poder Judicial** -sino que pueden canalizarse por medio de peticiones en sede administrativa u otros mecanismos de solución de conflictos alternativos al judicial-. También mediante la facilitación de la función notarial gratuita o bajo un esquema que permita menores costos para las personas o comunidades vulnerabilizadas. Si bien estos supuestos pueden no tener como requisito el patrocinio letrado, en muchos casos su carencia puede debilitar las posibilidades de las personas de obtener una mejor satisfacción de su derecho. A pesar de ello, son sumamente excepcionales las prestaciones estatales tendientes a brindar asistencia legal en estos casos³, y suelen también existir dificultades para identificar con claridad el tipo de problemáticas respecto de las que se podría acceder a algún tipo de asesoramiento o apoyo técnico legal.

Agravando dicha situación, los organismos estatales y no estatales que brindan este tipo de servicios (tanto para sede judicial como no judicial) no suelen estar coordinados -lo que puede dar lugar tanto a superposiciones como a grandes vacancias-.

Tampoco existe en los países de la región **una cultura evaluativa de las políticas públicas de asistencia legal gratuita** sobre la base de estándares de calidad mínimos en los prestadores.

³ Se identifican principalmente aquellas estrategias basadas en la puesta en funcionamiento de "casas de justicia" -o similares-, con distintos niveles de alcance según el país.

Por el acceso a la justicia en Latinoamérica



Así, los servicios de justicia (de orientación, derivación y asistencia) no se encuentran disponibles para gran parte de la ciudadanía.

Todo ello se ve agravado por el hecho de que los países no suelen difundir masivamente información sobre el derecho a la asistencia jurídica, las características de la asistencia que se brinda, la disponibilidad y el modo de acceder a los servicios para la ciudadanía. No suelen utilizarse todas las vías de comunicación y difusión existentes, con adecuaciones que las hagan accesibles y asequibles culturalmente y contextualmente.

2.2. Propuestas preliminares

A continuación, se presentan algunas medidas (que no son exhaustivas, ni taxativas) que podrían contribuir a asegurar el acceso a la asistencia jurídica para toda persona que lo requiera, y a la supresión de barreras en todos los procesos -administrativos, judiciales y otros- y en las distintas etapas del acceso a la justicia -antes, durante o después de una sentencia-.

Como pauta global, recomendamos a los países de la región **avanzar en la elaboración de leyes nacionales de acceso a la justicia** que contemplen el derecho y la garantía de acceso a la justicia para toda la población, así como el conjunto de principios y políticas destinadas a la temática (muchas de las cuales se propondrán en el marco del presente documento). Aunque no deben limitarse a ello, estas leyes deben tener como uno de los principales ejes regular las **políticas de provisión de asistencia legal gratuita, oportuna, de calidad, especializada y sin discriminaciones** de ningún tipo a quien lo requiera. Ello, tanto en materia de conflictividad penal como no penal -sea provista directamente por el Estado o por otros tipos de prestadores bajo la responsabilidad, control y coordinación estatal⁴.

La propuesta tiene que tener en cuenta la necesidad de mejorar los mecanismos de acceso tanto al asesoramiento legal previo, como a las instancias judiciales y no judiciales, y **atender particularmente las necesidades de los sectores más vulnerabilizados de la sociedad**.

Si bien la implementación con alcance general de este tipo de políticas puede ser costosa en términos presupuestarios, este tipo de inversión estatal -además de ser más efectiva para

⁴ Un ejemplo es el caso de Perú, que tiene un sistema mixto. Perú tiene asegurado el derecho a la asistencia jurídica en el artículo 139 N° 16 de su Constitución Política de 1993 y en la Ley N° 29.360 de 2009 crea el Servicio de Defensa Pública. Este Servicio depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) y brinda asesoría y patrocinio gratuito a través de defensores públicos a personas investigadas, acusadas, o víctimas de delitos o vulneradas en sus derechos en cualquiera de sus formas, como también a través de consultorios jurídicos populares a personas de escasos recursos en materia de Derecho Civil, Familia, y Laboral. El Servicio de Defensa Pública es prestado por Defensores públicos, que son integrantes de la Dirección General de Defensa Pública del Ministerio de Justicia y de Defensores públicos adscritos, quienes son abogados colegiados que se incorporan al Servicio en virtud de convenios de cooperación celebrados con colegios profesionales y universidades.

Por el acceso a la justicia en Latinoamérica

cumplir con las obligaciones estatales en materia de satisfacción de los derechos humanos- puede en el mediano plazo ser más costo-eficiente, en tanto permitiría reemplazar otros tipos de gasto público -especialmente los reparatorios frente a vulneraciones de derechos prevenibles-.

La asignación de estas funciones a **Ministerios Públicos de la Defensa** -o equivalentes- resulta deseable -tanto en los ámbitos nacionales como subnacionales-, aunque también pueden considerarse otros modelos -incluyendo la asignación de estas funciones en la figura del ombudsman, u otras entidades especializadas⁵-. Asignarle autonomía a estas agencias -así como dotarlos de funciones, recursos y presupuestos suficientes- resulta fundamental para facilitar la implementación de políticas de mediano y largo plazo, así como una menor permeabilidad a las oscilaciones propias de los procesos político-electorales⁶.

Asimismo, la provisión de un servicio de asistencia jurídica profesional debe **organizarse mediante criterios y requisitos claros, y garantizar una distribución geográfica equitativa** (especialmente mediante la creación de oficinas descentralizadas de atención), para atender materias diversas. Las personas que requieran este tipo de asistencia deben poder prever el tipo de prestaciones a las que pueden acceder, el modo de requerirlas, y las características del servicio que recibirán. Para ello, **estrategias de difusión masiva** sobre la existencia de este tipo de servicio y los modos de acceder a él, resultan fundamentales.

A su vez, la asistencia jurídica adecuada en instancias administrativas y la resolución alternativa de conflictos deben ser reforzadas para evitar la judicialización y burocratización de procesos que podrían tener una respuesta rápida y eficaz fuera del sistema jurisdiccional. Este tipo de asesoramiento no requiere de profesionales de la abogacía, por lo que se podría explorar la incorporación de figuras intermedias que acompañen a las personas en los sistemas administrativos y a encontrar respuesta a sus asuntos (como facilitadores, promotores, extensionistas, etc).

⁵ Complementar la asistencia legal provista estatalmente con el estímulo y apoyo a prestadores particulares -clínicas universitarias, colegios de abogadas/os, organizaciones de la sociedad civil, etc- puede resultar una estrategia adecuada mientras los servicios de gestión estatal resulten insuficientes y existan obstáculos para su ampliación. Ello en ningún caso puede eximir a los Estados por la calidad y accesibilidad del servicio frente a sus beneficiarias y beneficiarios, ni pueden omitirse políticas específicas para su seguimiento y control.

⁶ Un ejemplo es el caso de Brasil. Señala la *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988), artículo 5. LXXIV que es un derecho fundamental de todos los individuos la asistencia jurídica integral y gratuita prestada por el Estado a través de la Defensoría Pública. Así, el artículo 134 de la Constitución prevé la creación de la Defensoría Pública del Gobierno Federal (también llamado "Unión"), de los Estados y del Distrito Federal, dotada de independencia funcional y financiera e integrada por profesionales de carrera admitidos a través de un concurso público y con estabilidad asegurada. La asistencia jurídica prestada por la Defensoría Pública en Brasil es integral, es decir, abarca todas las áreas del Derecho, y es también extrajudicial como en los casos de resolución alternativa de conflictos. De acuerdo con la Ley Orgánica Nacional de la Defensoría Pública, a ella le incumbe la promoción de los derechos humanos y la defensa, en todos los niveles, judicial y extrajudicial, de los derechos individuales y colectivos, y uno de sus objetivos es promover, no sólo acción civil pública sino toda especie de acciones capaces de propiciar la adecuada tutela de los derechos difusos, colectivos o individuales homogéneos.

Por el acceso a la justicia en Latinoamérica

La **conformación de redes de prestadores** -en los casos en que existe más de uno- es un elemento clave para la organización de la prestación de asistencia legal. Paralelamente, es necesario promover y **fortalecer los modelos de abogacía social o prácticas pro bono**, y las clínicas jurídicas universitarias o de organizaciones de la sociedad civil, para complementar las prestaciones estatales con iniciativas de tipo comunitario. A su vez, sería deseable que los Estados promuevan activamente programas de prácticas pre profesionales de graduados y graduadas de las facultades de derecho⁷, en asuntos de interés público (como responsabilidad social profesional) y el trabajo clínico en acciones de interés público, generando sistemas de incentivos de estas prácticas.

Finalmente, **es necesario que se prevea la sistematización, evaluación y monitoreo constante de la asistencia jurídica prestada por los Estados** -de forma directa o indirecta-, así como la publicación de dicha información en forma periódica a disposición de la ciudadanía, mejorando todas las instancias de información sobre el derecho a la asistencia jurídica gratuita.

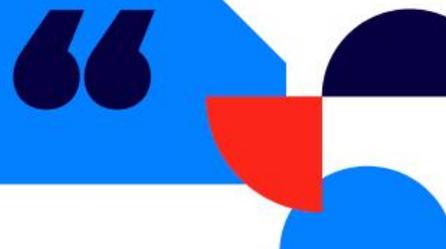
EJE 3: MEJORAR LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS PARA HACER ACCESIBLE LA JUSTICIA

3.1. Contexto

Si bien las legislaciones de los países de la región prevén la existencia de procesos expeditos para revertir afectaciones de derechos que requieran de una intervención judicial urgente y desprovista de formalidades, **los procesos judiciales aún suelen ser lentos, costosos e ininteligibles para la mayor parte de la población, y con ello muchas veces ineficaces para resolver la conflictividad. Esta falta de eficacia puede deberse a diferentes factores:** i) Procesales previos a la decisión judicial: Persisten numerosos obstáculos procesales y de funcionamiento cotidiano de los juzgados que limitan seriamente el acceso igualitario a los servicios de justicia y suelen afectar especialmente a grupos vulnerabilizados; ii) Procesales posteriores a la decisión judicial: Proferir una decisión judicial no es suficiente para lograr pleno acceso a la justicia. Existen obstáculos posteriores que dificultan, retrasan o impiden la implementación de las sentencias dificultando el acceso material a la justicia; iii) Calidad de los resultados de la implementación: Otro de los problemas que se presentan con las

⁷ Estas prácticas podrían diseñarse de manera análoga como el sistema de salud organiza los rotatorios y las residencias médicas y de otros profesionales de salud.

Por el acceso a la justicia en Latinoamérica



sentencias se da cuando, aún siendo debidamente cumplidas y ejecutadas, éstas no logran solucionar los problemas subyacentes, o tienen pocos efectos, con lo cual la conflictividad sigue latente.

Como se ha dicho, uno de los problemas estructurales de los Poderes Judiciales es su dificultad para ofrecer un servicio que asegure el **derecho a la obtención de una sentencia oportuna**. La duración de los procesos judiciales -en la mayoría de los países y en la mayoría de los fueros- suele ser superior a los plazos razonables, y aún persisten numerosas prácticas y déficits en los diseños procesales que redundan en demoras injustificadas que retrasan los procesos judiciales, afectando los derechos de las personas y comunidades.

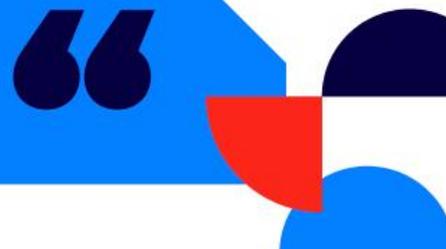
El excesivo ritualismo habitual en los procesos judiciales -que se siguen haciendo principalmente por escrito y en formato papel-, produce trabas, demoras innecesarias y ajenidad por parte de los propios usuarios. Si bien en ciertos países de la región se ha avanzado hacia la **oralidad** de algunos tipos de proceso o etapas de éstos, aún resta mucho para que ello sea implementado en toda su potencial extensión.

Además, en los países **no existen mecanismos suficientes para la prevención, control y sanción del retraso judicial y de los auxiliares de justicia**, lo que muestra la necesidad de establecer un debate serio respecto a los mecanismos de monitoreo del desempeño de las autoridades judiciales y el cumplimiento de los plazos previstos en las normas de procedimiento.

En lo que refiere a la tramitación específica de las **acciones de amparo o de tutela**, cabe advertir que éstas no suelen ser las vías rápidas y expeditas para la resolución de conflictos vinculados con derechos fundamentales que nos prometen las constituciones, las leyes y/o la normativa procesal. Las **acciones judiciales de tipo colectivo**, que tienen la potencialidad de concentrar las conflictividades que se manifiestan a nivel comunitario o de grupo, aportando soluciones estructurales y brindando alternativas a la judicialización de tipo individual, suelen ser vistas con especial desconfianza por parte de los decisores públicos, por lo que las regulaciones procesales en la materia aún son escasas, y muchas veces restrictivas. En los estados federales, a su vez, encontramos regulaciones legislativas dispares entre las distintas jurisdicciones subnacionales.

Además, no en todos los países se reconoce una **legitimación activa amplia a figuras como las del ombudsman -u otras entidades públicas de defensa de los derechos humanos- y a**

Por el acceso a la justicia en Latinoamérica



las organizaciones de la sociedad civil para el impulso de acciones judiciales en los que estén en juego intereses colectivos o casos de discriminación.

En lo que respecta a las **barreras económicas que afectan el acceso a sede jurisdiccional, si bien muchos países de la región han adoptado ciertas medidas para su reducción** -como la eximición de tasas de justicia o la creación de trámites específicos para requerir el beneficio de litigar sin gastos-, aún falta avanzar teniendo en cuenta los principios de justicia gratuita en todas las acciones tendientes a proteger derechos de personas, colectivos y comunidades vulnerabilizadas.

En varios países de la región, **la regulación actual de los beneficios de litigar sin gastos y sus criterios de exclusión produce que en muchos casos personas en situación de pobreza no pueden costear un litigio y sean, por ende, privadas de su derecho de acceso a la justicia.** No se encuentran asegurados a su vez servicios sociales de apoyo en los poderes judiciales para los grupos y personas vulnerabilizados, para que puedan dar continuidad y sostenimiento a los procesos judiciales o extrajudiciales.

Además de estos factores procesales previos a la decisión judicial, existen numerosas dificultades en la región para implementar las sentencias. Los mecanismos ordinarios, como el desacato, resultan a todas luces insuficientes cuando se trata de la implementación de sentencias estructurales, y desgastantes y costosos en sentencias con efectos particulares.

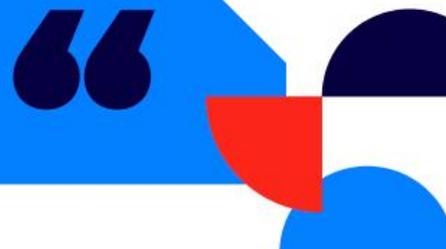
3.2. Propuestas preliminares

En función de lo expuesto, surge con claridad que es necesario que los poderes legislativos de los distintos países de la región discutan **reformas procesales con perspectiva de acceso a la justicia.** Estas reformas deben tender a **facilitar y modernizar la tramitación de las causas, reduciendo sus tiempos de duración, costos y facilitando el acceso a todas las personas.**

Las reformas procesales deben ser diseñadas en base a evidencia sobre las necesidades jurídicas en la población que permita identificar a través de qué mecanismos concretos la nueva oferta de servicios judiciales y no judiciales va a satisfacer la demanda de justicia en determinado territorio.

Específicamente, resulta necesario **simplificar y desburocratizar los mecanismos para acceder a eximiciones de costas y otros gastos asociados al impulso de acciones**

Por el acceso a la justicia en Latinoamérica



judiciales, incluyendo por ejemplo el establecimiento de sistemas de presunciones automáticas para el otorgamiento del beneficio.

Debe profundizarse la tendencia a la **oralización de los procesos**, para que las propias personas afectadas puedan ser protagonistas de las instancias en las que se dirimen los conflictos de los que son parte.

El **retardo judicial debe ser sancionado** tanto por las vías recursivas como disciplinarias, para adecuar los tiempos reales de los procesos a los del diseño normativo.

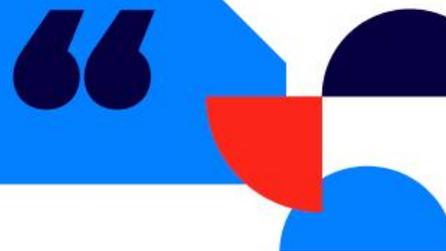
Es necesario también otorgar mayores facultades para la **adaptabilidad de las formas procesales** y el impulso de oficio de los procesos en las causas que así lo permitan.

Es necesario fortalecer los mecanismos para garantizar la efectiva implementación de las decisiones judiciales, tanto en procesos estructurales-colectivos como individuales. También es necesario asegurar la efectividad de resoluciones que tramitan en sedes administrativas y avanzar en la concreción de la admisibilidad de acciones colectivas en esta instancia.

En el caso de las **acciones de amparo -o tutela- así como de los procesos de tipo colectivo**, recomendamos sancionar normas específicas que faciliten su presentación e impulso, incluyendo principios como el de gratuidad (de modo que las personas puedan iniciar, sostener y ejecutar una sentencia judicial en paridad de condiciones), legitimación activa amplia, facultades judiciales para lograr la ejecutabilidad de sentencias, reducción de barreras para la concesión de medidas cautelares, y publicidad -en el caso de las acciones colectivas- como responsabilidad estatal, entre otros. Así, para la mejora de los procedimientos es necesario avanzar en modernos diseños normativos que simplifiquen el régimen de medidas cautelares, facilitando la concesión en los casos en que resulten necesarios para prevenir, o revertir en forma urgente violaciones de derechos, por ejemplo: eliminando o flexibilizando el requisito de brindar una caución real o personal como contracautela, cuando el justiciable pertenezca a un grupo vulnerabilizado; o evitando traslados innecesarios que puedan poner en riesgo la protección que se pretende. A su vez, deben generarse mecanismos de protección de aquellas/os litigantes que obtengan medidas cautelares, a fin de evitar que su responsabilización opere como desincentivo para el acceso a la justicia.

A su vez, deben impulsarse en la región mecanismos que permitan la prevención, control y sanción del retraso judicial y de las y los auxiliares de justicia.

Por el acceso a la justicia en Latinoamérica



Finalmente, si bien la eficiencia del sistema de justicia es uno de los objetivos principales de las reformas procesales, **se debe evitar priorizar el eficientismo y la adecuación a metas institucionales de desempeño por sobre la calidad de la prestación del servicio de justicia y el respeto de las garantías judiciales.** Mayores niveles de humanización del proceso judicial pueden ayudar a mejorar los niveles de legitimidad institucional.

EJE 4: REALIZAR MEJORAS EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL

4.1. Contexto

Los Poderes Judiciales de América Latina, si bien han iniciado procesos de modernización, no han logrado traducirlos de manera directa en una mayor accesibilidad y asequibilidad a los servicios de justicia, situación que quedó con claridad en evidencia a partir del contexto de pandemia y las medidas de suspensión que debieron adoptarse sobre gran parte de las actividades jurisdiccionales que se desarrollaban de manera presencial.

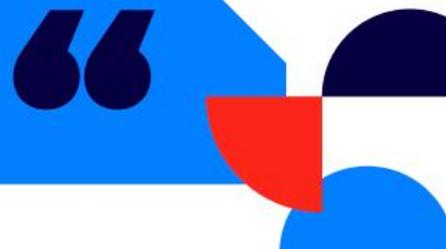
La utilización de las TICs, siempre que se contemple adecuadamente la gran brecha digital existente en la región, se constituye en un elemento esencial e innovador con capacidad de amplificar la difusión de información y de los canales de accesibilidad y de participación.

Garantizar el acceso a la información del sistema judicial digital (legajos digitales, gestión electrónica de expedientes, consultas y respuestas vía redes sociales, gestión de registros públicos) preservando instancias de asesoramiento y gestión presenciales es un paso que, si bien se viene dando ya en muchos países, es necesario profundizar y acelerar.

Las **distancias geográficas** siguen siendo una barrera fuerte para muchas personas, en tanto las oficinas administrativas y judiciales suelen estar concentradas en los grandes centros urbanos, complejizando su utilización por parte de quienes viven en sitios más alejados de éstos.

Al mismo tiempo, la judicialización sigue siendo el modo prioritario de canalización institucional de la conflictividad. Cierta expansión de algunos **mecanismos alternativos de solución de estos conflictos** es aún incipiente y -en cierto modo- experimental. Aún más, en función de las legislaciones de diversos países, en muchos casos termina por sumar complejidad en el camino que deben transcurrir las personas para resolver sus necesidades legales.

Por el acceso a la justicia en Latinoamérica



Paralelamente, el **diseño de los procedimientos administrativos** hacen que la respuesta oficial a las peticiones en dicha sede suela ser lenta e inadecuada, incrementando con ello la judicialización de ciertos reclamos contra el Estado -especialmente los relacionados con derechos económicos, sociales, culturales y ambientales- que podrían ser en gran medida prevenibles.

A su vez, la instancia administrativa suele ser opaca, con procesos que no han sido modernizados, expedientes que aún continúan sin digitalizarse completamente, con escasos canales expeditos de comunicación y reclamos descentralizados.

4.2. Propuestas preliminares

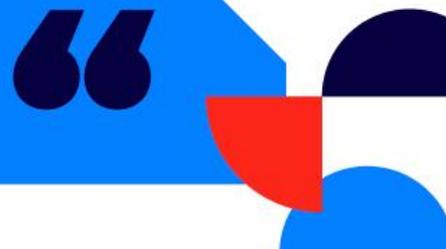
Las reformas judiciales, tanto como las administrativas, deben diseñarse **poniendo como centro a las personas** que son usuarias de los servicios de justicia, y las necesidades que enfrentan cuando intentan petitionar ante este tipo de autoridades públicas.

La introducción de **soluciones digitales y nuevas tecnologías** en general, en el marco de una estrategia de **gobernanza y soberanía digital**, contribuyen significativamente a simplificar procesos, reducir distancias físicas y facilitar el acceso. Sin embargo, la introducción de estos canales debe venir acompañada de políticas complementarias que tengan en consideración la **brecha digital** existente en el uso de las TICs y los aspectos de seguridad digital. La elaboración e implementación de programas de alfabetización e inclusión digital para facilitar el acceso a las TIC a los grupos vulnerabilizados resulta un paso fundamental, así como procurar la utilización de lenguaje y comunicación clara e inclusiva en las plataformas web, aplicaciones móviles, publicaciones, folletos y campañas de difusión que se realicen.

Junto con los procesos de digitalización, la **desconcentración geográfica** de los tribunales, fiscalías, casas de justicia y oficinas de atención administrativa resulta fundamental para reducir barreras geográficas y tender a una justicia de cercanía. Su ubicación en pequeños poblados es tan relevante como su emplazamiento en zonas específicas -por ejemplo, asentamientos informales y barrios populares- en las que habitualmente no se asientan estos dispositivos.

Debe facilitarse el acceso a registros públicos a las y los justiciables cuando requieran los documentos oficiales necesarios para el avance de un proceso -judicial, alternativo o administrativo- estando estos en poder del estado o de agencias estatales.

Por el acceso a la justicia en Latinoamérica



Finalmente, las normas que regulan los **procedimientos administrativos** en general deben adaptarse para poder dar respuestas oportunas, especialmente frente a reclamos o peticiones que requieran cierta urgencia en su resolución. Además, es necesario ampliar la procedencia de recursos y presentaciones en sedes administrativas de aquellos casos en los que estén en juego intereses colectivos, reconociendo una amplia legitimidad activa a las organizaciones de la sociedad civil.

EJE 5: *GENERAR LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA FACILITAR EL ACCESO A LA JUSTICIA*

5.1. Contexto

Para que el acceso a la justicia sea una realidad, no sólo deben implementarse reformas estrictamente vinculadas con este derecho. Existen determinados **condicionantes que resultan determinantes** para el éxito o fracaso de cualquier política que se proponga facilitar el funcionamiento de canales adecuados para que las personas obtengan soluciones adecuadas a sus necesidades jurídicas, y satisfagan con ello su derecho de acceso a justicia.

Uno de los desafíos en este sentido se relaciona con el hecho de que el **Poder Judicial no suele ser percibido como independiente** por gran parte de la población de los países de la región, lo que lesiona la confianza y las expectativas de la ciudadanía de obtener de él decisiones adecuadas y motivadas exclusivamente en el derecho. La cultura judicial es en general poco permeable a las demandas de transparencia y rendición de cuentas, y se percibe sumamente lejana al conjunto de la ciudadanía. En general son aún excepcionales las políticas de justicia abierta, y de acceso a la información pública en el Poder judicial.

Asimismo, el **presupuesto asignado para el sector justicia y para órganos de defensa de los derechos** no suele ser suficiente para responder a las demandas sociales, suele tener oscilaciones dependientes de la discrecionalidad de autoridades ejecutivas o legislativas, y suelen existir altos niveles de opacidad en su ejecución.

5.2. Propuestas preliminares

Es necesario que los países de la región avancen en relación a la elaboración e implementación de **códigos de ética**, en el marco de un compromiso claro por un Poder

Por el acceso a la justicia en Latinoamérica



Judicial compuesto por **autoridades idóneas, íntegras y comprometidas con los derechos humanos y la democracia.**

Es necesario que se adopten iniciativas que aseguren una mayor independencia de las y los magistrados, incluyendo mecanismos para asegurar que actores del poder político y/o económico **no interfieran en forma indebida** en la actuación del Poder Judicial; **y que existan los mecanismos necesarios para evitar conflictos de intereses por parte de los y las juezas.**

Los criterios de evaluación en el marco de los **procesos de selección y promoción de jueces y juezas** deben ser objetivos, prevenir arbitrariedades y considerar no sólo el conocimiento técnico de las y los candidatos, sino también su perspectiva de derechos, de género e interculturalidad.

Paralelamente, es necesario que se garantice **presupuesto suficiente** para que los organismos de acceso a la justicia puedan desarrollar sus funciones de manera adecuada, y que se implementen políticas de transparencia y rendición de cuentas sobre los fondos que se ejecuten. La información sobre la gestión presupuestaria de los organismos públicos vinculados con el acceso a la justicia debe ser clara, detallada, completa y accesible.

Todo ello, en el marco de la adopción de **una política ambiciosa de justicia abierta** y fortaleciendo procesos de transparencia activa.

A MODO DE CIERRE

El conjunto de propuestas hasta aquí esbozadas no es exhaustivo, y requiere profundas discusiones en torno a los modos en que deben implementarse en la práctica. La contribución de este documento será valiosa en la medida que aporte a que esos debates efectivamente se produzcan y se enriquezcan.

Esperamos que dichos procesos de reforma se desencadenen en la región, y que lo hasta aquí expresado resulte un insumo de utilidad para la implementación de mejores políticas de acceso a la justicia en los países de América Latina.

Por el acceso a la justicia en Latinoamérica

ANEXO

Existen numerosos instrumentos de DDHH que específicamente protegen a los grupos en condición de vulnerabilidad y son una muestra de la relevancia y magnitud del desafío en materia de acceso a la justicia.

- Reglas de Brasilia de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad (2008). Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf>.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.
- Convención sobre los Derechos de los Niños/as y Adolescentes. Disponible en: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.
- Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp.
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Disponible en: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>.
- Declaración de Yogyakarta. Disponible en <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48244e9f2#:~:text=Todas%20las%20personas%20tienen%20el,o%20la%20identidad%20de%20g%C3%A9nero.>
- Convenio N°169 de la OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf.
- Reglas de Mandela para el tratamiento digno de las personas en contexto de encierro. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10266.pdf>.
- Convención de Belém do Pará. Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>.
- Agenda 2030. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>.
- Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y El Caribe: Disponible en: <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>.