

Observaciones y propuestas de Organizaciones de la Sociedad Civil



Primer borrador público del
Convenio Iberoamericano de Acceso a la Justicia

Abril 2024



ÍNDICE

I. Introducción.....	3
ii. Observaciones prioritarias respecto de las definiciones del borrador.....	5
iii. Conjunto de recomendaciones en relación al texto borrador.....	8
Capítulo 1: “Objetivo, ámbito de aplicación, definiciones y principios”.....	8
Capítulo 2: “Información y educación en derechos, empoderamiento y orientación jurídica”.....	11
Capítulo 3: “Mecanismos de resolución de conflictos”.....	12
Capítulo 4: “Mecanismos jurisdiccionales de resolución de conflictos”.....	13
Capítulo 5: “Acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad”.....	15
Capítulo 6: “Políticas públicas para el acceso a la justicia”.....	15
Capítulo 7: “Seguimiento y efectividad del convenio”.....	16
IV. Organizaciones firmantes.....	18

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento incluye una serie de consideraciones y propuestas que realizamos las organizaciones de la sociedad civil aquí firmantes, con el objetivo de aportar en el proceso de discusión del texto de una posible Convención Iberoamericana de Acceso a la Justicia, a partir de la publicación del primer borrador oficial elaborado por la Conferencia de Ministerios de Justicia de Iberoamérica (COMJIB) con fecha 21 de diciembre de 2023 (que puede consultarse [aquí](#)).

Los desafíos estructurales que presenta nuestra región en materia de acceso a la justicia, especialmente por parte de los grupos más vulnerabilizados, explican la necesidad de contar con un tratado internacional de este tipo. A través de un instrumento de estas características, los Estados tendrán la oportunidad de asumir compromisos sustantivos en pos de la implementación (por parte de sus distintos poderes) de políticas y adaptaciones normativas que se centren en aquellas personas y colectivos que requieren resolver sus necesidades legales, reducir las barreras que actualmente existen para acceder a mecanismos institucionales eficaces en la resolución de conflictos y hacer efectivos los derechos.

Las organizaciones celebramos fuertemente la existencia de esta iniciativa, así como valoramos la generación de espacios de participación activa para que la academia y la sociedad civil podamos realizar aportes y contribuir a robustecer su contenido y legitimidad. Por ello, alentamos a todas las personas con responsabilidades vinculadas al avance de este proceso para que, en el menor tiempo posible, podamos contar con una nueva -y potente- herramienta que permita a las personas que más sufren los déficits de acceso a la justicia potenciar la reivindicación de sus derechos.

Encontramos en el documento borrador que ha sido publicado una serie de aciertos generales de suma relevancia que creemos deben ser resguardados y profundizados a lo largo de su proceso de discusión. Entre ellos identificamos:

1. **La decisión de orientar el objeto del tratado en la efectividad de los derechos, con foco en las necesidades legales de la población.** En este sentido, el texto elaborado parece asumir el reconocimiento previo de derechos en cabeza de la ciudadanía y por ende no se enfoca en un nuevo reconocimiento abstracto de éstos, sino en la necesidad de implementación de políticas públicas que reduzcan la actual brecha de efectividad.
2. **El establecimiento de un ámbito de aplicación amplio,** dado que resulta fundamental que un tratado de estas características no se centre exclusivamente en lo estrictamente jurisdiccional, sino que identifique las barreras que existen para acceder a justicia en los distintos ámbitos y que aporte un enfoque esencialmente preventivo. Por eso, saludamos la incorporación de estrategias como el empoderamiento jurídico y la capacitación en derechos como prioritarias para el acceso a

justicia¹.

3. **La incorporación de un sistema de principios que guíe la implementación e interpretación del tratado**, desde una perspectiva general centrada en las personas y grupos, y con un enfoque de derechos humanos, género y pluriculturalidad.
4. **La formulación de compromisos de cumplimiento obligatorio por parte de los Estados**, y no de meras recomendaciones u objetivos librados a la buena voluntad de los organismos públicos involucrados (sin perjuicio de los artículos específicos respecto de los que en el presente documento sugerimos modificaciones adicionales). Ello, en tanto resulta fundamental que los compromisos que asuman los Estados puedan ser luego efectivamente exigidos por parte de la ciudadanía.
5. **La obligación explícita de destinar recursos financieros y humanos al cumplimiento**, en tanto la incorporación de obligaciones presupuestarias de este tipo resulta imprescindible para una efectiva transformación del estado de cosas que le da origen al tratado, y a la vez le permitirá a los habitantes de los países que adhieran contar con un parámetro objetivo para la evaluación del nivel de compromiso efectivo de los Estados -específicamente en materia presupuestaria- con las políticas que deberán implementarse.
6. **La inclusión de compromisos instrumentales o complementarios al acceso a la justicia**, en cuestiones tales como la justicia abierta, la idoneidad judicial, la transparencia e integridad de las y los operadores, etc.

Paralelamente, identificamos en el borrador difundido una serie de aspectos que consideramos deben ser aún mejorados en las futuras versiones, por lo que en los apartados siguientes aportamos observaciones, sugerencias y propuestas correspondientes a cada uno de sus capítulos (mientras que, respecto de los antecedentes, visiones y propuestas generales que se elaboraron en forma previa a la difusión del borrador en cuestión, puede consultarse [este documento](#)).

Finalmente, el conjunto de organizaciones firmantes manifestamos nuestra total disposición para mantener los intercambios constructivos que sean necesarios, tanto con las autoridades de la COMJIB como de los Ministerios de Justicia que la integran, a fin de coadyuvar a la construcción de una mirada común sobre los compromisos que podrían adoptarse en el marco de este futuro instrumento internacional.

¹ Sin perjuicio de las observaciones que en el presente documento realizaremos en pos de fortalecer aún más este enfoque en próximas versiones del borrador de Convenio.

II. OBSERVACIONES PRIORITARIAS RESPECTO DE LAS DEFINICIONES DEL BORRADOR

Los siguientes son los puntos cuya atención consideramos prioritaria de cara a los futuros borradores del Convenio:

1. Denominación del instrumento

Si bien la denominación no altera el carácter y la relevancia de los compromisos que asumirán los Estados Partes, creemos que el uso del término “*Convenio*” no suele ser asociado en nuestra región con aquellos instrumentos internacionales que reconocen derechos a la ciudadanía (y las consecuentes obligaciones de los Estados frente a ella), sino con aquellos que apuntan a fortalecer mecanismos de coordinación y cooperación interestatal respecto de temáticas puntuales. En función de ello, proponemos que a este instrumento en particular se le asigne la denominación de “*Convención Iberoamericana de Acceso a la Justicia*”.

2. Priorización del enfoque preventivo

Creemos relevante explicitar y fortalecer el carácter preventivo de los compromisos que se prevén en el instrumento, tanto en la enunciación de los principios como en las políticas concretas que allí se prevén. Ello, entendiendo que -sin perjuicio de las mejoras que se requieren en la tramitación de la conflictividad que se le presenta a los Poderes Judiciales- los Estados Partes se deben comprometer a implementar medidas concretas que, por un lado, contribuyan a aportar canales idóneos para procesar de forma adecuada las necesidades legales (de manera de evitar que queden insatisfechas) y, a su vez, ofrezcan vías efectivas para la atención de la conflictividad que reduzcan -en los casos en que ello sea posible- su necesidad de judicialización.

3. Enunciación de los tipos de barreras existentes y la carga estatal de removerlas

Si bien a lo largo del texto se desarrollan numerosas propuestas que tienden en la práctica a remover o reducir las barreras que las personas y comunidades suelen actualmente enfrentar para acceder a justicia, consideramos que resultaría sumamente valioso que se pudieran incorporar uno o más artículos que, con carácter general, hagan explícito cuáles son estos tipos de barreras que se buscan enfrentar mediante el tratado, así como la responsabilidad que asumen los Estados en pos de su remoción. En particular, creemos necesario hacer referencia concreta a la necesidad de remoción de las barreras de tipo *económicas, geográficas, edilicias, lingüísticas, burocráticas, culturales, actitudinales, entre otras*.

Por un lado, creemos que la mención explícita respecto de los grandes problemas estructurales que actualmente existen y se buscan resolver permite poner el foco en la necesidad de que se produzcan

cambios concretos tendientes a que aquel estado de cosas sea mejorado. Al mismo tiempo, un compromiso general de remoción de estas barreras podría aportar a suplir posibles omisiones en las obligaciones concretas incorporadas, facilitando la eventual exigencia de medidas concretas por parte de aquellas personas y/o comunidades que se enfrenten a estos tipos de barreras durante la vigencia del tratado.

4. Grupos en situación de vulnerabilidad

Si bien se dedica un capítulo específico a las políticas destinadas a “*personas en condición de vulnerabilidad*”, luego se realiza un recorte arbitrario respecto de aquellos grupos sobre los cuales se prevén medidas concretas (lo que se advierte en particular en el art. 35, que incorpora previsiones sólo en materia de género y niñez). Si bien gran parte de las medidas que beneficiarían a las personas y grupos vulnerabilizados aparecen en forma transversal a lo largo del tratado, diversos grupos pueden requerir ciertos compromisos específicos, que consideramos relevante incorporar -aunque sea de manera general-. En función de ello, proponemos la incorporación de al menos un artículo por cada uno de estos grupos, que permita a sus integrantes alentar la implementación de políticas en sus países para enfrentar las barreras que los afecten en forma diferenciada.

5. Derecho a contar con asistencia legal

Una de las barreras más significativas que suele enfrentar la población de los países de nuestra región para acceder a la justicia -y especialmente para acceder a instancias jurisdiccionales- se relaciona con las dificultades para obtener patrocinio legal. En la práctica los Estados suelen obligar a la población a contar con asistencia letrada para ser parte en juicio, pero tienen políticas para asegurar su accesibilidad sólo cuando se trata de acusados en sede penal (habitualmente mediante defensorías públicas). Para el resto de las necesidades legales -incluyendo todas las de tipo civil- los servicios suelen ser sumamente limitados o inexistentes.

Así como suelen existir políticas universales de acceso a servicios sanitarios o educativos, los servicios jurídicos quedan librados a las posibilidades de su obtención en el mercado por parte de quienes los requieran. Si bien la implementación de políticas que tiendan a revertir esta lógica pueden requerir de inversiones cuantiosas, la suscripción de este tratado regional puede ser el hito que abra un camino hacia la gradual resolución de estas problemáticas. Por ende, creemos que el compromiso debe incluir en forma explícita la implementación de políticas para la provisión de asistencia legal -incluyendo el patrocinio- para aquellas personas y comunidades que no puedan obtenerla (lo cual puede realizarse mediante sistemas de defensa públicos, u otros que los Estados consideren más pertinentes en función de su contexto).

6. Acceso a derechos en sede administrativa

En línea con lo expresado en el punto 2 de este apartado, creemos que el tratado debería incorporar en

forma explícita la existencia y fortalecimiento de canales implementados por la propia administración pública, que permitan procesar en forma ágil y adecuada ciertos tipos de conflictividad que así lo permiten, especialmente cuando es el propio Estado el requerido (lo que suele ocurrir, por ejemplo, cuando están en juego derechos sociales). Contar con este tipo de canales (adaptando parte del derecho administrativo para que ello ocurra) permitiría reducir los niveles de judicialización contra el propio Estado, y permitiría ofrecer soluciones más ágiles a las personas y grupos que requieren respuestas urgentes por parte de los organismos públicos.

Por ende, proponemos la incorporación de una sección que haga referencia explícita a la existencia de estas vías e incorpore compromisos estatales para su efectividad.

7. Mecanismo de supervisión

Este punto es advertido como un pendiente en el propio texto borrador, por lo cual consideramos valioso que se haya identificado esta necesidad y se busquen alternativas para su mejor solución. Un mecanismo de supervisión robusto resultaría deseable para coadyuvar a la efectividad y seguimiento de los compromisos que se adopten. En este sentido, creemos que ello podría resolverse tanto mediante la creación de un comité específico de supervisión (u órgano similar integrado por expertos independientes), o bien generando acuerdos con órganos ya existentes con capacidad para la recepción de eventuales denuncias de incumplimiento.

8. Cantidad de ratificaciones para la entrada en vigencia

El Art. 51 del borrador prevé su entrada en vigencia con sólo tres países depositarios. A la luz de la experiencia en este tipo de instrumentos internacionales, creemos que la posibilidad de que entre en vigor con un número reducido de países comprometidos puede hacerle perder potencia en los ámbitos de negociación internacional que se generen para la consecución de acuerdos en la materia. Ello, en consecuencia, podría redundar en un debilitamiento de los impulsos por una mayor cantidad de Estados suscriptores. Por esta razón consideramos necesario incrementar el mínimo establecido en el borrador, y proponemos que éste sea llevado a -al menos- ocho países.

III. CONJUNTO DE RECOMENDACIONES EN RELACIÓN AL TEXTO BORRADOR

Sin perjuicio de los puntos prioritarios identificados en el apartado anterior, las siguientes integran el conjunto de consideraciones y recomendaciones respecto de la totalidad del texto del tratado, de cara a los futuros borradores del Convenio:

CAPÍTULO 1: “Objetivo, ámbito de aplicación, definiciones y principios”

Art.1.1 Entendemos que la referencia a “*los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico*” podría devenir en interpretaciones condescendientes con eventuales ordenamientos jurídicos internos que no satisfagan los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y/o no aseguren un abordaje adecuado de las necesidades jurídicas de la población, por lo que proponemos hacer referencia a “*el pleno ejercicio de los derechos*”.

Asimismo, la mención de “*instituciones formales e informales*” también puede prestarse a confusiones innecesarias, y se advierte la omisión del sujeto en la referencia a las “*necesidades jurídicas*”. En consecuencia, se sugiere reemplazar el texto “*y a obtener soluciones a sus necesidades jurídicas a través de instituciones formales e informales, en conformidad con estándares de derechos humanos*” por “*y obtener soluciones a las necesidades jurídicas de la población a través de sistemas integrales de justicia, en conformidad con estándares de derechos humanos*”.

Art.1.3 Sugerimos la modificación del término “*adecuadas*” por “*suficientes*”, a efectos de reducir posibles divergencias en materia interpretativa.

Art.2 Consideramos que resultaría valiosa la incorporación de la capacitación en derechos como modo preventivo de reducir las necesidades jurídicas insatisfechas de la población, para lo cual se propone que la redacción de la parte pertinente sea “[...] *a través de la información, la capacitación y la orientación jurídica* [...]”.

Art.3.a Si bien se incorpora una referencia a “*instituciones informales*”, dado que se hace mención expresa de los mecanismos jurisdiccionales, entendemos necesario identificar también ciertos mecanismos no jurisdiccionales. Por ende, proponemos que en el instrumento se defina al “Acceso a la Justicia” como “*El derecho de toda persona y colectivo de personas a conocer y ejercer sus derechos, y a contar con recursos y servicios de apoyo legal efectivos, así como instancias judiciales, administrativas e informales adecuadas para obtener resoluciones justas a sus necesidades jurídicas*”.

Art.3.c La referencia a los “*mecanismos de resolución de conflictos*” puede interpretarse como excluyente de vías preventivas y/o de autogestión (incluyendo información y asistencia). En consecuencia,

proponemos la redacción *“Todas aquellas situaciones que afecten a las personas y comunidades en el ejercicio pleno de los derechos, y que potencialmente puedan ser resueltas a través de vías de prevención y/o resolución de conflictos”*.

Art.3.d Consideramos necesario reforzar la inclusión del concepto de participación e incidencia en el ecosistema de justicia, a fin de propender a una redistribución del poder que otorgue mayor centralidad a las personas para que puedan producir impactos en la institucionalidad pública. En función de ello, sugerimos que la redacción de la última oración sea *“Ésta busca promover estrategias y mecanismos de rendición de cuentas, de acceso a la información y de participación ciudadana, para monitorear el desempeño de la actividad institucional, incidir en el diseño e implementación de sus acciones y sus planes, y colaborar con la mejora continua de los servicios”*.

Art.3.e Sugerimos no limitarlo exclusivamente al ámbito penal. Para ello, podría reemplazarse el término *“delito”* por el de *“daño”*.

Art.3.f Si bien en diversos tramos del texto se hace referencia al concepto de *“comunidad/es”*, éste no forma parte de las definiciones, siendo ello muy relevante para evitar posibles equívocos interpretativos posteriores. En función de ello, proponemos la incorporación de un inciso adicional que defina el concepto de comunidad, como *“Todo grupo o colectivo de individuos que comparten un contexto socioeconómico, cultural o geográfico común, y que pueden enfrentar barreras similares para acceder a la justicia, ya sea por razones de color, etnia, religión, edad, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, situación socioeconómica u otras equivalentes”*.

Art.4 Proponemos explicitar que los principios enunciados son de *“interpretación”*, además de *“implementación”*.

Art.4.b El *“principio de no regresión”* no debería limitarse a evitar el menoscabo de derechos reconocidos en forma previa a la vigencia del nuevo tratado, sino que debería guiar a su vez la etapa de cumplimiento de éste. Para ello, se propone modificar la redacción e incorporar el siguiente texto: *“Por su parte, la ‘no regresión’ supondrá que la aplicación de los artículos de este Convenio no podrá en ningún caso restringir o menoscabar los derechos de acceso a la justicia reconocidos o vigentes en un Estado parte por normativa interna o por convenios internacionales aplicables. A su vez, implica que los Estados no podrán adoptar medidas regresivas respecto de los avances que hayan producido en favor de su cumplimiento”*.

A su vez, se propone que se agregue *“y ajustes institucionales”* en forma posterior a *“destinando los recursos públicos y adoptando las medidas legislativas”* en la primera oración del artículo.

Art.4.c En pos de adoptar la visión más amplia posible respecto de los sistemas de justicia se sugiere, por un lado, la incorporación de otros actores estatales no mencionados, incluyendo: *“mecanismos nacionales de prevención de la tortura”* (en el Inc. IV), *“otras fuerzas de seguridad”* (en el Inc. V), y *“las autoridades estatales con responsabilidad en el cumplimiento de sentencias”* (en el Inc. VII). Por otro lado, dado que los sistemas de justicia incluyen también a diversos operadores no estatales (además de los colegios de la abogacía), resulta relevante la incorporación como un inciso adicional de *“todos aquellos*

operadores o mecanismos de justicia no estatales que proveen asistencia o vías de solución de conflictos legales”.

Art.4.d Proponemos la utilización del concepto de *“interculturalidad”* en lugar del de *“pluriculturalidad”*, bajo el entendimiento de que el principio de interculturalidad no sólo es sensible y tolerante a la diversidad, sino que parte de ese reconocimiento, respeto y diálogo cultural, para refundar las asimetrías sociales, políticas, económicas y de poder, y para avanzar hacia lógicas y prácticas más equitativas.

Art.4.e Sugerimos incorporar a la *etnia* y a la *privación de libertad* como causales posibles de discriminación.

Art.4.h Consideramos necesario especificar la importancia de la evidencia en las políticas que se implementen. Por ende, proponemos se haga referencia al *“[...] diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de acceso a la justicia con base en la evidencia sobre las experiencias de las personas y comunidades [...]”*

Art.4.i Creemos deseable explicitar a la *interdependencia* e *indivisibilidad* como características fundamentales del enfoque de derechos humanos.

Art.4.j Proponemos la incorporación del *“principio de prevención”*, según el cual *“los Estados deben promover acciones que coadyuven a prevenir la existencia de necesidades jurídicas insatisfechas, reducir la necesidad de judicialización y evitar que los mecanismos institucionales que ofrece a la población para el procesamiento de conflictos redunden en su profundización”*.

Art.4.k Proponemos la incorporación de la *“Perspectiva de infancias y juventudes”*, la que implica *“integrar el interés superior, principio de consulta y de autonomía progresiva de niñas, niños y adolescentes en todas las acciones que involucren su esfera de derechos”*.

Art.4.l Proponemos la incorporación del principio de *“accesibilidad”*, según el cual *“las políticas y prácticas que se desarrollen en materia de acceso a la justicia deben asegurar la remoción de cualquier barrera (en los edificios, en el transporte, en la comunicación, en el trato interpersonal, entre otras) que afecte en particular a las personas con discapacidad, desde la perspectiva del modelo social”*.

Art.4.m Proponemos la incorporación del principio de *“Transparencia y rendición de cuentas”*, que *“oriente el ejercicio de las competencias de los organismos de la administración del Estado y órganos jurisdiccionales en esta materia, para que toda persona pueda conocer fácilmente sobre su administración, actos, resoluciones y decisiones”*.

Art.4.n Proponemos la incorporación del *“enfoque territorial”*, tendiente a *“compensar la presencia desigual del Estado en los territorios”*.

CAPÍTULO 2: “Información y educación en derechos, empoderamiento y orientación jurídica”

Título: Sugerimos formular el título desde el concepto englobador hacia los particulares, de manera tal que se presente como “Empoderamiento jurídico: Información, educación en derechos y orientación legal”

Art.5.1 Por razones de claridad se sugiere quitar la segunda oración de este inciso y reubicarla en el Art. 6 (tal como se explica más abajo). Asimismo, se sugiere reformular la tercera oración por esta redacción: “*El contenido mínimo de estas políticas formativas debe incluir el sistema legal e institucional, el sistema de derechos, los mecanismos para hacerlos exigibles y los organismos responsables de su promoción y protección*”.

Art.5.2 Se recomienda agregar en el punto b) la frase “[...], respetando los diferentes sistemas de comunicación de las personas y asegurando especialmente la accesibilidad para personas que hablan lenguas extranjeras, poblaciones originarias y personas con discapacidad”.

Art.5.3 Creemos que este artículo no debe restringirse a la información relevante en un proceso judicial. Por ello proponemos incorporar un inciso adicional con el siguiente texto: “*Respecto de las instancias no judiciales, los Estados Parte se comprometen a promover las condiciones destinadas a hacer conocer y dar información acerca de las medidas concretas de prevención y reducción de la vulnerabilidad legal existentes, así como de fuentes de asistencia y representación*”.

Art.6 Proponemos la siguiente redacción para el artículo: “*Las medidas de información y educación en Derechos que sean adoptadas por los Estados parte, deben velar por hacer efectivo el empoderamiento jurídico, fortaleciendo la agencia de las personas y las comunidades respecto a la defensa de sus derechos y potenciando sus capacidades para el uso del derecho como un mecanismo democrático de transformación de sus realidades. Las políticas públicas promoverán la participación de la sociedad civil en sus etapas de diseño, implementación y seguimiento*”.

Art.7 Se propone agregar el siguiente texto al final del artículo: “*Se promoverán los servicios administrativos de orientación y asesoramiento, así como los de tipo comunitario, eliminando las barreras formales que obstaculicen el acceso efectivo y la prestación de estos servicios. Los Estados Parte tomarán los resguardos necesarios para que los mecanismos y servicios de orientación y asesoramiento no se conviertan en barreras para el acceso a la justicia, especialmente cuando se configuren como requisitos de habilitación o procedibilidad para su prestación*”. Asimismo, consideramos necesario explicitar que “*La provisión de estos servicios de asistencia jurídica debe ser gratuita, al menos respecto de quienes no disponen los medios para costearlos, cualquiera sea la necesidad jurídica que se presente*”.

Artículo adicional (8): Proponemos la incorporación de un artículo específico que haga referencia a las obligaciones de los Estados en materia de “*lenguaje claro*”. Específicamente, sugerimos incorporar el siguiente compromiso: “*Los Estados se comprometen a promover el uso de un lenguaje claro en todas las formas de comunicación relacionadas con el acceso a la justicia, incluidos, entre otros, los documentos legales, formularios judiciales, procedimientos administrativos y materiales informativos destinados al público en general*”.

Artículo adicional (9): Consideramos necesaria la incorporación de un artículo adicional específico respecto de la política de “*Promotoras/es jurídicas/os*”. En particular, proponemos la siguiente redacción: “*Los Estados se comprometen a promover y apoyar técnica y financieramente programas de promotores legales que brinden asesoramiento legal, orientación y representación a las personas y comunidades que enfrentan barreras para acceder a la justicia debido a limitaciones económicas, sociales, culturales, geográficas u otras. Los Estados fomentarán la cooperación y coordinación entre los promotores legales, profesionales del derecho, instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes, con el fin de fortalecer el acceso a la justicia y garantizar una respuesta integral a las necesidades legales de la población. A su vez, adoptarán medidas para promover la participación activa de los promotores legales en la planificación, implementación y evaluación de políticas y programas relacionados con el acceso a la justicia*”.

CAPÍTULO 3: “Mecanismos de resolución de conflictos”

Art.8 Sugerimos reemplazar el término “*idóneos*” por “*efectivos*”.

Art.9.1 Proponemos la incorporación de las “*personas defensoras de derechos humanos y ambientales*” entre los actores cuya capacitación se fomentará, y al de las “*infancias*” entre las materias de formación. A su vez, se propone eliminar la palabra *fomentar* para reforzar el carácter obligatorio del compromiso.

Art.11 Creemos necesario eliminar este artículo, en tanto advertimos riesgo de que habilite posibles aplicaciones indebidas o intrusivas sobre la autonomía de la población alcanzada, y pueden incorporarse este tipo de prácticas en el marco de las políticas de justicia restaurativa (ya previstas en el Art. 13).

Art.13 Consideramos relevante especificar que los “*marcos normativos e institucionales diseñados en una lógica de Justicia Multipuertas*” deben desarrollarse “*con abordaje de servicio integral, preventivo y desformalizado, previniendo la fragmentación y falta de coordinación*”. A su vez, sugerimos incorporar en la última oración la idea de “*servicios de justicia*” antes de “*mecanismos de solución de conflictos*”.

Art.14 Se propone que en el inciso 2 se haga referencia a “*los servicios de justicia restaurativa dirigidos a grupos en situación de vulnerabilidad y a niños, niñas y adolescentes*”. Asimismo, vemos necesaria la incorporación de un inciso adicional (entre el 4 y el 5), según el cual: “*En asuntos de interés público en los que el bien jurídico vulnerado se proyecta más allá de la esfera individual, la justicia restaurativa debe velar por la reparación del daño de escala colectiva, con medidas construidas con base en la participación de las comunidades involucradas*”.

Artículo adicional (15): Proponemos la incorporación de un artículo adicional sobre “*Justicia cotidiana*”, según el cual se establezca que “*Los Estados reconocen la importancia de la justicia cotidiana en la vida de las personas, entendida como la resolución efectiva y oportuna de conflictos y problemas legales que surgen en el ámbito cotidiano de la ciudadanía. Se comprometen a fortalecer y promover la institución de los Juzgados de Paz -o diseños equivalentes- como mecanismos para la prestación de servicios de justicia cotidiana, garantizando su accesibilidad geográfica y económica, especialmente para aquellos*”.

pertenecientes a comunidades vulnerables o en situación de riesgo. Los Estados proporcionarán capacitación adecuada a los funcionarios y empleados de los Juzgados de Paz, con el fin de garantizar la prestación de servicios de calidad y en consonancia con los principios del presente tratado”.

Art.16 Creemos necesario que el texto del Convenio sea más explícito y enfático respecto de la carga estatal del reconocimiento y respeto a estas formas de justicia, como mecanismos no subordinados a los de la justicia estatal. En este sentido proponemos, por un lado, reemplazar el término “estimular” del inciso 1, por el de “reconocer, estimular y respetar”. A su vez, proponemos formular el inciso 2 como una obligación de resultados, reemplazando la redacción “[...] consideran que resulta necesario propiciar la armonización de [...]” por “[...] armonizarán [...]”. Finalmente, consideramos relevante explicitar que esta armonización debe hacerse “sin subordinar una a otra”, texto que proponemos incorporar antes de “con base en el respeto mutuo”.

CAPÍTULO 4: “Mecanismos jurisdiccionales de resolución de conflictos”

Art.17 Tal como está formulado el texto, parece limitarse al asesoramiento jurídico, excluyendo brindar otros tipos de asistencia letrada, especialmente el patrocinio (ámbito en el que actualmente los Estados suelen asegurar su acceso sólo a personas en conflicto con la ley penal). A su vez, su redacción requiere ser formulada como un compromiso concreto, y no tan solo como un reconocimiento de la relevancia de estas políticas. En este sentido, se propone la siguiente redacción:

“Asistencia técnico-jurídica para el acceso a la justicia. Los Estados Parte implementarán políticas para asegurar la oferta y asequibilidad de la asistencia técnico-jurídica para la efectividad de los derechos recogidos por el ordenamiento jurídico, especialmente de las personas en condición de vulnerabilidad, en los siguientes ámbitos:

- a) En el ámbito de la representación ante instancias judiciales y administrativas, para defender derechos en el proceso ante todas las jurisdicciones, en todas las instancias y tanto en los ámbitos nacionales como subnacionales;*
- b) En materia de asistencia letrada a la persona privada de libertad.*

Los Estados Parte asegurarán que todos sus habitantes puedan acceder a patrocinio letrado, siempre que éste sea exigido para estar en juicio por el ordenamiento jurídico interno, removiendo las barreras existentes -especialmente las de tipo económico- para aquellas personas y/o comunidades que pudieran verse impedidos de obtenerlo por sus propios medios”.

Art.18 El artículo es una oportunidad para introducir una lógica de resultados en los servicios de justicia, es decir, de centrarlos en las personas mediante la comprensión rigurosa de cuáles son sus necesidades jurídicas y qué barreras encuentran para su resolución. En consecuencia, proponemos que el final del primer inciso sea “A tal fin, se promoverán instrumentos destinados al control de su calidad, con base en sus resultados para la satisfacción de las necesidades jurídicas de las personas y comunidades”.

Art.20 Sugerimos el reemplazo del término “recursos” por el de “vías” a fin de evitar confusiones respecto de la posibilidad de recurrir decisiones judiciales. A su vez, creemos necesario clarificar el criterio de inamovilidad de las y los jueces, incorporando el texto “(salvo aquellas designaciones que hayan estado sujetas a un plazo temporal previamente establecido, o por razones de mal desempeño o inhabilidad sobreviniente)”. Al mismo tiempo, sugerimos formular el último tramo del primer inciso con el texto: “seleccionado conforme a criterios de idoneidad que sean objetivos y no discriminatorios, en atención a estándares de derechos humanos”. Finalmente, sugerimos incorporar la variable temporal como un elemento asociado a la idoneidad, incluyendo en el inciso 2 el texto “en tiempos adecuados” luego de “para combatir la violación de un derecho reconocido por el ordenamiento jurídico”.

Artículo adicional (21): Se sugiere incorporar un artículo adicional luego del Art. 20, en virtud del cual los Estados Parte se comprometan a “ampliar la cobertura de la actividad jurisdiccional cuando, de acuerdo a evaluaciones periódicas, se identifique la necesidad de que existan mayor cantidad de juzgados en determinado territorio y/o mayor especialización por razón de la materia”.

Art.21 Proponemos agregar al inicio una aproximación general al tema, incorporando el texto “El cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales forma parte del derecho de acceso a la justicia”. A su vez, proponemos la incorporación explícita de medidas tendientes al efectivo cumplimiento de las sentencias, incorporando un párrafo que haga referencia a que “Los Estados Parte deben prever facultades judiciales amplias para ejecutar las decisiones judiciales, incluyendo la aplicación de multas y otras medidas. Asimismo, deben prever mecanismos que permitan responsabilizar a operadores judiciales que omitan sus deberes tendientes a asegurar la ejecución de sentencias”. Finalmente, proponemos incorporar un punto 3, según el cual “El compromiso de garantizar la plena ejecución de las decisiones que se dicten en favor de las personas o grupos, alcanza también a aquellas que hayan sido dictadas por autoridades administrativas”.

Art.22 Sugerimos incorporar el texto “Se procurará en todos los casos que estos mecanismos no redunden en una dilación improductiva del proceso”.

Art.23 Recomendamos adaptar el texto de este artículo por el siguiente: “Los Estados Parte se comprometen a revisar las normas de procedimiento y los requisitos procesales para facilitar el acceso a la justicia, asegurar el debido proceso y realizar las adecuaciones que resulten necesarias para el cumplimiento del presente instrumento”.

Art.25 Creemos necesario eliminar la expresión “agravamiento de la discapacidad”, y sugerimos reemplazarla por “agravamiento de situaciones de salud que puedan impedir proporcionarla”. Asimismo, proponemos agregar en este artículo el principio de cargas probatorias dinámicas, según el cual “En casos donde exista una evidente diferencia en la capacidad de las partes para generar prueba, ya sea por su posición respecto de ella o por su capacidad material y económica, se asignará la carga de la prueba sobre quien esté en mejores condiciones para producirla o aportarla, excepto en procesos penales”. Proponemos agregar en este artículo el principio de cargas probatorias dinámicas, según el cual “En casos donde exista una evidente diferencia en la capacidad de las partes para generar prueba, ya sea por su posición respecto

de ella o por su capacidad material y económica, se asignará la carga de la prueba sobre quien esté en mejores condiciones para producirla o aportarla, excepto en procesos penales”.

Artículo adicional (28): Creemos necesario incorporar un artículo que se refiera específicamente a las vías procesales conocidas como de “amparo”, “tutela” o equivalentes, por el cual los Estados Parte se comprometan *“a que sus reglas procesales incluyan la existencia de mecanismos judiciales desprovistos de formalidades para resolver afectaciones a derechos, de carácter actual o inminente, que requieran resolución urgente”.*

Artículo adicional (29): Se sugiere incorporar otro artículo adicional, relativo a las medidas cautelares, en virtud del cual los Estados Parte se comprometan a *“Asegurar la existencia de procedimientos claros, transparentes y accesibles para la solicitud y otorgamiento de medidas cautelares, garantizando la pronta actuación de las autoridades competentes. Dichos procedimientos deberán contemplar criterios objetivos para evaluar la necesidad y proporcionalidad de las medidas cautelares, así como para garantizar el respeto de los derechos de todas las partes involucradas”.*

Art.28 Se propone la adaptación del Inc. 2 sobre “Intereses colectivos” por el siguiente texto: *“A tal efecto, recogerán mecanismos de legitimación y de participación amplios de los sujetos, personas de existencia ideal -de acuerdo a su objeto social-, colectivos o grupos afectados en las diferentes diligencias e instancias procesales”.*

Sección 4: En función de las sugerencias que se realizarán respecto de los próximos artículos, se propone denominar a esta sección como *“Interpretación, traducción y apoyos para la comunicación”*

Art.29 Creemos necesario incorporar en este artículo los sistemas de apoyos, de manera de que las previsiones del artículo en lo que respecta a las personas con discapacidad no se limite a las necesidades de las personas con discapacidad auditiva. En función de ello, proponemos que la redacción del artículo sea: *“1. Los Estados parte, reconociendo la relevancia de una interpretación y traducción de calidad así como de los apoyos para la comunicación en pos del acceso a la justicia, se comprometen a adoptar aquellas medidas que sean necesarias para garantizar la asistencia gratuita de una persona intérprete o traductora o de cualquier otro apoyo humano a la comunicación, cuando quien hubiese de ser interrogada o debiera prestar alguna declaración incluso como testigo, o cuando fuese preciso darle a conocer personalmente alguna resolución o documento, no conozca, no hable o no entienda el idioma utilizado en la actuación judicial respectiva o cuando utilice sistemas alternativos de comunicación. 2. Estas medidas son aplicables tanto para personas que hablan lenguas extranjeras como a las personas con discapacidad que lo requieran, así como a quienes hablan lenguas de los pueblos originarios”.*

Art.30 Por las mismas razones que se expresaron respecto del artículo anterior, creemos necesario agregar *“y la comunicación aumentativa alternativa”* al finalizar el inciso 2 de este artículo.

CAPÍTULO 5: “Acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad”

Art.35 Creemos necesario reemplazar el término “estado físico o mental” por “discapacidad”, en función de adecuarlo a la perspectiva del modelo social. A su vez, consideramos que debe incluirse a la “ruralidad” como una de las causas de vulnerabilidad alcanzadas. Finalmente, debe revisarse la redacción del Inc. 2 en tanto no resulta clara la sección a la que hace referencia.

Art.36 Consideramos que este artículo debe ser repensado integralmente, en tanto presenta un recorte que no aparece justificado respecto del conjunto de grupos vulnerabilizados respecto de los cuales se incorporan medidas especiales de protección. Entendemos que ello puede resolverse incorporando previsiones específicas para cada uno de los grupos que así lo requieran. A su vez, consideramos que el acceso a la justicia que se le debe asegurar a estos grupos, además de “igualitario” debe ser “real y efectivo”. A continuación, sugerimos previsiones para personas con discapacidad, formato que podría replicarse respecto de otros grupos específicos: *“Personas con discapacidad. Los Estados Parte deben eliminar todas aquellas normas y prácticas que legitimen tratos discriminatorios hacia las personas con discapacidad y que limiten su derecho a decidir sobre su propia vida y a vivir de modo independiente y en la comunidad. A su vez, deben proporcionar todas las medidas de accesibilidad edilicia y comunicacional, los apoyos y los ajustes de procedimiento que sean necesarios para que las personas con discapacidad accedan efectivamente a la justicia y las salvaguardias que se puedan requerir para evitar conflictos de interés e influencias indebidas. Deben asimismo capacitar a los operadores de los sistemas de justicia en el modelo social de la discapacidad”.*

CAPÍTULO 6: “Políticas públicas para el acceso a la justicia”

Art.38 Las encuestas de necesidades jurídicas son una fuente de información clave, que es importante enmarcar en un compromiso alrededor de generar un ecosistema de datos de justicia, los cuales deben incluir también encuestas de victimización, encuestas a usuarios y a servidores públicos, datos administrativos y de gestión, estadística judicial, estudios cualitativos de poblaciones vulnerables, etc. A su vez, un ecosistema robusto de datos de justicia es necesario para que la comunidad de servidoras y servidores públicos, otros prestadores de servicios, instituciones académicas, grupos comunitarios, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil cuente con información oficial relevante tanto para identificar necesidades y barreras, como para el diseño, planeación, seguimiento y evaluación de resultados de las políticas de justicia. En función de ello, se propone que el presente artículo quede redactado de la siguiente forma:

“Ecosistema de datos de justicia. Los Estados Parte se comprometen a crear y mantener actualizado un sistema de datos de justicia que les permitan a los efectores estatales y al conjunto de la ciudadanía contar con evidencia para la identificación de necesidades y barreras así como para el diseño, planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de acceso a la justicia. Este sistema se alimentará de la realización periódica de, entre otros, los siguientes relevamientos y fuentes:

- 1. Encuestas de necesidades jurídicas insatisfechas sobre la población y sus grupos específicos;*
- 2. Encuestas de victimización;*
- 3. Encuestas de calidad sobre personas usuarios y servidores públicos;*
- 4. Estudios cualitativos de poblaciones vulnerables;*

5. *Información proveniente de los datos administrativos, de gestión y de estadística judicial.*

Al realizar estas encuestas se priorizará el uso de indicadores y metodologías compartidas entre los países para facilitar la generación de reportes a nivel regional que permitan dar cuenta de las tendencias en la materia.

Art.39 La doble referencia a “de acuerdo a sus capacidades” y “en la medida de sus capacidades” debilita en extremo la exigibilidad de las medidas y acciones previstas en dicho artículo. En consecuencia proponemos que la redacción de la última oración del primer párrafo del artículo sea “*Cada Estado Parte deberá adoptar, entre otras, medidas orientadas a:*”

Art.40.1 Proponemos que en este artículo se haga referencia explícita al derecho al acceso a la información pública en el Poder Judicial². En tal sentido, proponemos que este inciso quede redactado de la siguiente manera: “*Los Estados Parte garantizarán el acceso a la información pública a través de la implementación de las normas pertinentes e impulsarán la transparencia activa y pasiva del sistema de administración de justicia, tanto en relación con la información administrativa como jurisdiccional. Deberá garantizarse el acceso a la información vinculada tanto con las actuaciones y decisiones judiciales como con la gestión de los fondos y recursos públicos, con respecto de la reserva legalmente obligatoria.*”

Art.40.3 Se propone incorporar la adopción de “*mecanismos de protección a denunciantes de actos de corrupción*” como parte de los compromisos a asumir en la materia.

Art.40.4 Se sugiere ampliar el inciso para integrar explícitamente temáticas que suelen caracterizarse por su opacidad, incluyendo “*la posibilidad de control sobre el ejercicio del gasto o las designaciones públicas*”.

Art.41.3 Resultaría valiosa la incorporación de mecanismos que permitan la trazabilidad de las rutas y obstáculos de acceso de cada ciudadano/a, en forma anonimizada, a efectos de que las soluciones tecnológicas provean información relevante sobre estos circuitos y canales institucionales más habituales. En función de ello, proponemos incorporar la frase “*así como del seguimiento anonimizado de las rutas y obstáculos de acceso de cada ciudadano/a*”.

Art.41.5 Asimismo, se propone incorporar una línea final del artículo que exprese que: “*En todos los casos se asegurará la implementación de medidas para la estricta protección de cualquier tipo de dato personal que se recoja*”.

Art.42 Se sugiere explicitar que los procesos de participación puedan contemplar la convocatoria de los grupos en situación de vulnerabilidad. En este sentido, se propone incorporar al final del inciso 1 el texto “*Los Estados Partes adoptarán medidas para posibilitar y estimular la participación en estas instancias de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad*”.

² Cabe señalar que según la Corte IDH se trata de un derecho humano fundamental y que la Ley Modelo Interamericana 2.0 de Acceso a Información Pública de la OEA establece que los poderes judiciales están sometidos por las obligaciones derivadas de este derecho.

Sección 3. Proponemos reemplazar la mención a "*medidas administrativas y de gestión*" por la de "*medidas de organización y gestión*" en tanto la mención a medidas administrativas puede prestarse a confusión con aquellas que puede hacer la propia administración pública (más allá de las del sistema judicial), para dar respuestas y procedimientos que eviten la judicialización, las cuales consideramos deben formar parte de otro apartado.

CAPÍTULO 7: "Seguimiento y efectividad del convenio"

Artículo adicional (45): Se propone la incorporación de un artículo adicional, previo al actual 45, referido a la "Integración Estatal y Cooperación", según el cual "Los Estados partes se comprometen a trabajar de manera coordinada entre los niveles nacionales y subnacionales (incluyendo las gobernaciones, municipios, o sus equivalentes en cada país) para asegurar el cumplimiento del presente instrumento por parte de todas las instancias judiciales y de gobierno".

Art.47 Sugerimos la incorporación de pautas relativas a la regulación de la profesión jurídica de grado y posgrado, de manera de que incluyan contenidos relativos al derecho de acceso a la justicia. Ello, puede realizarse incorporando un punto adicional en el inciso 1 con el siguiente texto: "*Incorporar contenidos curriculares en la formación de la profesión jurídica, a fin de que se brinden conocimientos específicos sobre el derecho de acceso a la justicia, posibles barreras y vías para su efectividad*".

IV. ORGANIZACIONES FIRMANTES



COMUNIDAD
LATINOAMERICANA
DE EMPODERAMIENTO
JURÍDICO

Comunidad Latinoamericana de Empoderamiento
Jurídico (GJN - Grassroot Justice Network)



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)



Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.



Documenta, análisis y acción para la justicia social, A.C.



EQUIS - Justicia para las Mujeres



Fundación Construir



Fundación para el Debido Proceso (DPLF)



FIMA
ONG FIMA



Grupo de Monitoreo Permanente de El Salvador
(GMIES)



Instituto de Defesa do Direito de Defesa
(IDDD)



Instituto de Estudios Comparados en
Ciencias Penales y Sociales (INECIP)



Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un
Derecho Alternativos (ILSA)



Red Internacional de Justicia Abierta (RIJA)



World Justice
Project

World Justice Project (WJP)