

Manual – Estructura

Manual para la construcción de políticas públicas sobre acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad

Introducción

Objetivo del Manual = Facilitar la elaboración de políticas públicas en materia de acceso a la justicia de personas en condiciones de vulnerabilidad. Es un Manual de referencia que comprende indicaciones, pautas, sugerencias o recomendaciones para que las personas responsables, en la elaboración de políticas públicas en esta materia, puedan llevarlas a cabo.

¿Qué son políticas públicas? = Acciones que desarrolla un Órgano del Estado para dar respuesta a unas demandas sociales. Cuando surge una necesidad social, el Estado como responsable de satisfacer y garantizar estas necesidades, debe adoptar aquellas medidas que sean adecuadas para darles respuesta.

Destinatarios del Manual = Órganos del Estado que tienen competencia en esta materia, principalmente Cortes Supremas de Justicia y Consejos Judiciales. Sin embargo, este Manual de Referencia, también puede ser útil para otras instituciones del Estado que tengan competencias relacionadas.

Contenido del Manual = Cuatro partes:

- a) Contexto y conceptos básicos
- b) La identificación de problemas (el diagnóstico)
- c) Las propuestas de solución
- d) La estrategia de intervención para implementar la propuesta adecuada incluyendo el establecimiento de herramientas de seguimiento y control.

Contexto y conceptos básicos = En la primera parte, se definirán claramente los conceptos de acceso a la justicia y grupos en condición de vulnerabilidad así como el sentido del principio de igualdad, definiendo el actual plano normativo y sus antecedentes y resaltando la necesidad, no sólo de una coordinación interinstitucional, sino también intersectorial, que dé viabilidad y soporte a las decisiones y resoluciones que se puedan ir adoptando. Por otra parte la implicación de la sociedad

civil en todas las fases de la actuación, es fundamental para la elaboración de una política pública que pueda dar efectivo cumplimiento a la demanda social.

Identificación de problemas = El Poder Judicial que quiera mejorar el acceso a la justicia de los grupos en condición de vulnerabilidad, tendrá que identificar cuáles son las debilidades o insuficiencias del sistema, que impiden o limitan su derecho a obtener una respuesta adecuada en igualdad de condiciones que el resto de personas. Hay que fijar los criterios y establecer los procedimientos que deben seguirse para la elaboración de un diagnóstico certero que permita identificar claramente las barreras que existen y cuál es el problema a resolver.

Propuestas de solución = El Manual debe incluir una relación de buenas prácticas o buenas experiencias, que han sido desarrolladas con éxito en otras regiones de la comunidad iberoamericana o de la Unión Europea, y que pueden ser referencias claras y concretas para satisfacer aquellas necesidades que se han identificado. Una buena práctica tiene que reunir las siguientes características: ser innovadora, efectiva, sostenible y con capacidad de ser replicada.

La estrategia de intervención = Se contemplan los lineamientos a los cuales se debe sujetar, y los pasos a seguir para llegar a la implementación de la acción propuesta. Hay que definir las distintas etapas, distinguiendo las inmediatas de aquellas que lo sean a mediano o largo plazo. Será preciso determinar los actores, los recursos públicos o privados con los que se pueda desarrollar la política elegida y si hay apoyo de la cooperación internacional. En síntesis, una planificación requerirá al menos, de un análisis de recursos, una identificación clara de objetivos, una valoración de las dificultades, una programación de plazos para ejecutar y una distribución de competencias, estableciendo además pautas para el seguimiento e indicadores para el control del cumplimiento de objetivos y para medir el impacto de la actuación.

Contexto y conceptos básicos

1. Antecedentes

Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Ámbito Judicial Iberoamericano = Aprobada en el año 2002, en el marco de la VII edición de la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. Incorpora, bajo el epígrafe de

“Una justicia que protege a los más débiles” medidas de protección para las víctimas¹, para las personas integrantes de las poblaciones indígenas², para la niñez y la adolescencia³ y para las personas con discapacidad⁴.

Reglas de Brasilia = En la XIV edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, se constituyó un grupo de trabajo con el encargo de elaborar un documento en el que se recogieran los derechos de las víctimas. Fruto de este trabajo, fue el documento llamado “100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad” que fue aprobado en la Asamblea Plenaria de la Cumbre celebrada en Brasilia los días 4 a 6 de marzo de 2008. Participaron en su elaboración diversas redes, aportando perspectivas complementarias y enriqueciendo notablemente el documento⁵.

Comisión de Seguimiento de las Reglas de Brasilia = Las Reglas de Brasilia incluyen en su redacción⁶, la constitución de una Comisión de Seguimiento, entre cuyas finalidades está la de promover “la definición, elaboración, adopción y fortalecimiento de políticas públicas que promuevan el mejoramiento de las condiciones de acceso a la justicia por parte de las personas en condición de vulnerabilidad”.

Plan Marco de Trabajo de la Comisión de Seguimiento = La Comisión de Seguimiento de las Reglas de Brasilia, integrada en la actualidad por representantes de los Poderes Judiciales de Argentina, Costa Rica, Ecuador, España, Honduras, y Panamá, elaboró un Plan marco de Trabajo entre cuyos objetivos específicos se incluye fomentar el diseño de políticas públicas con alto contenido social, para mejorar el acceso a la justicia de las poblaciones en condición de vulnerabilidad fijándose, para su consecución, el “diseño de un manual de referencia para la elaboración de políticas públicas, con alto contenido social”.

La Agenda 2030 de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible = Establece en su objetivo 5 lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas, en el objetivo 10 reducir la desigualdad en los países y entre ellos, y en su objetivo 16, promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Entre sus metas (16.3) está el promover el estado de derecho en los planos

1 Arts. 23, 24, 25 y 26

2 Art. 27

3 Arts. 28, 29 y 30

4 Arts. 31, 32, 33 y 34

5 Las otras redes iberoamericanas que participaron en la preparación del documento fueron: la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP); la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEP); la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO); y la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados (UIBA).

6 Regla 100

nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todas las personas.

2. Igualdad

Igualdad y vulnerabilidad = Son dos conceptos íntimamente entrelazados. Corresponde a los poderes públicos proporcionar las condiciones para que la igualdad entre las personas, sean reales y efectivas, estableciendo mecanismos que sean capaces de eliminar los obstáculos y las barreras que impiden a aquellos que se encuentran en condición de vulnerabilidad, tomar parte en la vida política, económica, cultural y social en igualdad de condiciones que el resto de personas. El Estado debe asumir la existencia de estos factores de desigualdad real y establecer las medidas de compensación precisas para superar los obstáculos y permitir una defensa eficaz de los derechos de la población. La elaboración de políticas públicas en materia de acceso a la justicia, tiene que partir de la existencia de estas desigualdades

La desigualdad en Latinoamérica = Latinoamérica sigue siendo un continente donde se dan unas altas cotas de desigualdad. Las situaciones de exclusión, vulnerabilidad y desigualdad, son una realidad. Hay un alto porcentaje de personas en situación de vulnerabilidad social, existiendo serias insuficiencias en materia de acceso a la justicia.

El principio de igualdad = Viene consagrado en múltiples instrumentos internacionales⁷, y no implica que todas las personas deban ser tratadas de la misma manera. La igualdad hay que

⁷ Artículos 3.1 y 17 de la Carta de la OEA, los cuales señalan que: *Los Estados Americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo. Cada Estado tiene el derecho de desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal.*

Artículo 24 de la Convención Americana, que determina que: *Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.*

Artículo 14 Convenio Europeo de Derechos Humanos, dispone que: *El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.*

Artículo II de la Declaración Americana, el cual manifiesta que: *Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.*

Artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que estipula que: *Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

entenderla en relación con que a quienes se encuentran en situación semejante, se les otorga el mismo tratamiento, mientras que respecto de quienes se encuentran en situaciones diferentes, aunque se les aplique un tratamiento distinto, ello no vulnera el principio de igualdad. Por ello habrá discriminación en aquellos casos en los que, frente a situaciones idénticas, la respuesta sea distinta. No puede discriminarse a nadie por razones de género, edad, discapacidad, orientación sexual, estatus migratorio, condición étnica, o porque la persona se encuentre privada de libertad. Precisamente por ello las políticas, en materia de acceso a la justicia de los grupos en condiciones de vulnerabilidad, tienen que tender a eliminar las discriminaciones que por las circunstancias físicas, culturales o sociales, dificultan a estos grupos obtener una respuesta adecuada del sistema de justicia, equilibrando el desnivel que, estos colectivos, tienen en relación con el resto de la ciudadanía. Se debe trascender el concepto de igualdad formal, para dar paso al concepto de igualdad real.

Discriminación positiva = Partiendo por lo tanto de la base de que no todos los colectivos o grupos de personas están en la misma situación y que existen desigualdades causadas por muy diversas razones, las políticas públicas que se lleven a cabo, tienen que tender a establecer mayores oportunidades para quienes están en desventaja (leyes de igualdad)⁸. Es lo que se ha venido llamando discriminación positiva y más recientemente acción positiva o acción afirmativa y que consiste en desarrollar acciones que tiendan a equilibrar las condiciones de discriminación que sufren determinadas personas, dándoles una serie de ventajas para compensar su situación⁹.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos = Se ha pronunciado en numerosas ocasiones en esta materia y es amplia su jurisprudencia. Así proclama que *“para que exista 'debido proceso legal' es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables”*¹⁰.

Artículo 2.1 de la Declaración Universal, el cual señala que: *Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición*

8 La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que *“toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos”* (caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil)

9 Leyes de cuotas o de paridad o las listas de cremallera, son ejemplos entre otros, de discriminación positiva.

10 Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados

3. Acceso a la Justicia

Objetivo primordial de los sistemas de justicia = La defensa de los derechos de las personas, garantizando que todas las personas sean respetadas y que la vulneración de sus derechos sea restaurada. Para ello el sistema de justicia debe funcionar adecuadamente y desarrollar su trabajo con eficacia. Si en una comunidad hay colectivos que, por diversas razones sociales, económicas o culturales, no pueden acceder a la justicia, es que algo falla. Un sistema solo será eficaz cuando todas las personas puedan acceder a éste, en condiciones de igualdad. Hay que tener una visión de la justicia como prestación de un servicio público, que además debe ser de calidad.

Acceso a la justicia como medio = Aunque es una cuestión debatida si el acceso a la justicia es un derecho fundamental o no lo es, viene cobrando cada vez más fuerza, la idea de su importancia.¹¹ Esta importancia viene dada por el hecho de que el acceso a la justicia se configura como puerta de entrada, para el ejercicio de los derechos de la persona. Por ello el Estado está obligado a desarrollar políticas públicas que eliminen impedimentos que dificultan el disfrute de los derechos de la ciudadanía y establezcan mecanismos que puedan compensar las desigualdades existentes. El acceso a la justicia se configura así como el derecho instrumental, que facilita el ejercicio de los demás derechos.¹²

Acceso a la justicia en sentido amplio = El acceso a la justicia, no se limita únicamente a los supuestos de obtención de una resolución de un órgano judicial, sea cual sea la jurisdicción correspondiente, sino que también se refiere al derecho a obtener una solución que ponga fin al conflicto, ya sea por vía judicial o por vía extrajudicial, como son, por ejemplo, los mecanismos alternos de resolución de conflictos.

Perspectiva global = No habrá auténtico acceso a la justicia mientras no se considere desde una perspectiva global. Desde esta perspectiva es preciso que no solo se aporten soluciones cuando surge la necesidad jurídica, sino también que se tomen previsiones para evitar la vulneración de derechos. La información y la educación son esenciales si se quiere conseguir una importante reducción de las situaciones de exclusión social.

11 La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “*el acceso a la justicia constituye una norma imperativa de Derecho Internacional*” (Caso Goiburú y otros vs. Paraguay, 2006)

12 La Resolución 2801 (XLIII-O/13), de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 5 de junio de 2013, afirma “*que el acceso a la justicia, en tanto derecho humano fundamental es, a la vez, el medio que permite restablecer el ejercicio de aquellos derechos que hubiesen sido desconocidos o vulnerados*”

4. Grupos en situación de vulnerabilidad

Situación de vulnerabilidad = Surge cuando la persona que ha sufrido un perjuicio, tiene una importante limitación para evitarlo o disminuirlo, así como las consecuencias del mismo. Las causas de vulnerabilidad son muy distintas. Pueden atribuirse a las condiciones de la persona, a las circunstancias ambientales, geográficas, económicas, culturales o sociales, o referirse a la propia naturaleza del agravio sufrido. De todos modos se debe tomar en cuenta que, aunque la situación de vulnerabilidad en el ámbito de la justicia penal es más patente, no se puede ignorar que también se produce en otros ámbitos jurídicos entre ellos, los vinculados al derecho civil, familia, administrativo o laboral.

Medidas que hay que adoptar = Existen diversos tipos de barreras que enfrentan las personas cuando interaccionan con el sistema judicial, entre ellas: de infraestructura, de comunicación e información y actitudinales. En ese tanto, los esfuerzos institucionales, deben estar orientados a la eliminación de esos obstáculos. Mejoras en las infraestructuras físicas de las instalaciones judiciales, pueden resolver o eliminar las barreras que afectan a personas con discapacidad o adultas mayores¹³ y que le impiden el ejercicio de sus derechos, a veces porque materialmente es muy difícil acceder y otras veces porque la persona, cree que no va a poder ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que los demás y renuncia a su ejercicio.

La pobreza = Una de las situaciones de vulnerabilidad más destacada, es la penuria económica. Aquellas personas que viven en una situación de pobreza, tienen más dificultad que el resto de personas para obtener la satisfacción de sus necesidades jurídicas. Cuando las necesidades básicas no están cubiertas, el nivel de insatisfacción en relación a sus necesidades jurídicas es mayor. La pobreza es un eje transversal que se interrelaciona con las demás condiciones de vulnerabilidad. Cuando concurre con otra u otras condiciones de vulnerabilidad, se genera una situación de extrema de necesidad.

Personas o poblaciones en condición de vulnerabilidad = Aunque aquí se ha hablado de la discapacidad y de la pobreza, como condiciones que colocan a una persona en situación de vulnerabilidad, evidentemente la lista es mucho más amplia. La reciente revisión de las Reglas de

¹³ Por ejemplo la inexistencia de rampas o ascensores en los edificios judiciales u oficinas del Ministerio Público, pueden suponer un obstáculo infranqueable para las personas con limitaciones en su movilidad

Brasilia¹⁴, establece: “Una persona o grupo de personas se encuentran en condición de vulnerabilidad, cuando su capacidad para prevenir, resistir o sobreponerse a un impacto que les sitúe en situación de riesgo, no está desarrollada o se encuentra limitada por circunstancias diversas, para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

En este contexto se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas quienes, por razón de su edad, género, orientación sexual e identidad de género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, o relacionadas con sus creencias y/o prácticas religiosas, o la ausencia de estas encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.”¹⁵ y “Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas, a otras diversidades étnicas – culturales, entre ellas las personas afrodescendientes, así como la victimización, la migración, la condición de refugio y el desplazamiento interno, la pobreza, el género, la orientación sexual e identidad de género y la privación de libertad ¹⁶”

Efecto exponencial = Una de las principales características de la situación de vulnerabilidad es que, cuando concurren varias de estas condiciones en la misma persona, su efecto es exponencial. Se produce una situación de discriminación múltiple cuando hay diversas causas de vulnerabilidad. Se habla de efecto multiplicador porque la situación de vulnerabilidad se incrementa de manera potencial¹⁷

La identificación de las necesidades jurídicas insatisfechas (diagnóstico)

Objetivo del diagnóstico = Determinar el estado actual de una determinada cuestión para poder desarrollar, partiendo de él, una adecuada política institucional que sirva para solucionar el problema. Cuando se habla de acceso a la justicia es importante conocer con claridad las necesidades que existen en la población usuaria, y a las que el sistema de justicia no da solución ya que solo así, la política pública que se desarrolle, responderá a estas y aportará soluciones

14 Se presentará en abril de 2018, a la Asamblea Plenaria de la Cumbre Judicial Iberoamericana para su aprobación

15 Regla 3

16 Regla 4

17 La Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha pronunciado en varias ocasiones sobre este efecto multiplicador. Así, entre otras, en el caso González Lluy vs Ecuador (2015) analiza la concurrencia de cuatro factores concurrentes de discriminación que afectan a la víctima del caso: niñez, enfermedad (VIH), género y pobreza y declara que “La Corte constata que la discriminación contra Talía ha estado asociada a factores como ser mujer, persona con VIH, persona con discapacidad, ser menor de edad, y su estatus socio económico. Estos aspectos la hicieron más vulnerable y agravaron los daños que sufrió”

adecuadas y eficaces. Lo que esperan las personas frente a sus necesidades jurídicas, es obtener una respuesta que dé solución. Cuando esta respuesta no se recibe se está ante necesidades jurídicas insatisfechas.

Identificación de las necesidades jurídicas insatisfechas = Para conocerlas hay que obtener información que demuestre el nivel de insatisfacción y frustración de la población en general así como de los sectores más desfavorecidos. Para ello hay que escuchar a las personas usuarias exponiendo las necesidades desde su perspectiva y hacer un contraste con la percepción del personal que administra justicia y de quienes se desempeñan en cualquier ámbito relacionado con el quehacer del sistema judicial, ya que es posible que la información que se obtenga, sea diversa y resulte fundamental para completar una imagen real de las necesidades jurídicas. Es básico tener antecedentes suficientes sobre la situación real, de lo contrario, la política pública que se formule no resultará adecuada.

Necesidades encubiertas = Además de aquellas necesidades jurídicas que sean identificadas por los y las usuarias al acudir al sistema de justicia, es muy posible que haya otras necesidades que no sean capaces de identificar por diferentes razones o circunstancias: ignorancia de sus derechos, nivel académico o intelectual, etc., pero están ahí. Así como las primeras son más fáciles de identificar, solventar las segundas se vuelve más difícil ya que la propia persona usuaria ignora su existencia.

Identificación de recursos propios = No solo hay que identificar las necesidades de la población sino que es necesario saber cuáles son los recursos materiales o personales, propios o ajenos de los que se dispone para implementar la política pública que se quiere desarrollar. Aquí hay que incluir tanto a las instituciones oficiales como a las que no lo son y que trabajan en este campo, pues solo a través de una buena coordinación interinstitucional e intersectorial así como de una continua colaboración con la sociedad civil, se podrá llegar a realizar un acertado diagnóstico.

En síntesis = Hay que averiguar, en primer lugar, lo que hace falta, es decir, las necesidades que tienen los colectivos que se encuentran en situación de vulnerabilidad para vencer o superar las barreras existentes y una vez detectadas estas necesidades, hay que analizar todos los medios de que se dispone para corregir la situación.

Medios de obtención de información sobre necesidades jurídicas = La obtención de los datos relativos al estado actual de las necesidades, se puede gestionar a través de entrevistas y encuestas

con los colectivos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y, como ya se dijo, con las personas prestatarias del servicio. Esto se tiene que completar con talleres de trabajo en los que se integren representantes de las instituciones oficiales, de la sociedad civil y de los colectivos.

Encuestas = La encuesta es una de las herramientas más utilizadas para llegar a conocer cuál es la opinión pública sobre una determinada materia. Tiene la ventaja de que puede llegar a un número considerable de personas, pero para que realmente resulte útil, hay que tener en cuenta una serie de requisitos. Es preciso que las preguntas estén bien formuladas y que sean claras¹⁸. Es muy importante clasificar el perfil de las personas quienes serán encuestadas y sus características sociodemográficas y, aplicarla a personas de tan diversos perfiles como sea posible, para obtener una visión mucho más completa de la cuestión. Las encuestas electrónicas dan un buen resultado, son más fáciles de difundir y tienen un menor coste económico.

Entrevistas = Otra herramienta necesaria es la entrevista. Estas se tienen que llevar a cabo con personal institucional, no institucional, y con personas que lideran en la comunidad. Es fundamental seleccionar adecuadamente a quien se ha de entrevistar, así como que el entrevistador (a) tenga la suficientemente capacitación para poder manejar la entrevista con eficacia.

Talleres de trabajo = Los talleres de trabajo, permiten la interrelación entre diversos actores y tienen la ventaja de que suscitan el debate pudiendo ser muy enriquecedor al permitir contrastar diversos puntos de vista. En estos talleres tienen que estar representados todos los actores en juego, es decir, personas representantes de las instituciones oficiales, ONGs, universidades, y de los colectivos en situación de vulnerabilidad, etc.

Trabajo de campo = Toda la información obtenida hasta aquí se tiene que completar con el trabajo de campo para discutir y analizar la efectividad de la justicia en los núcleos poblacionales más pequeños. Es importante contactar con los responsables de las instituciones locales, con las universidades, incluso con los sindicatos de los trabajadores y sin lugar a dudas, con la población beneficiaria de la política pública.

Mapeo = En cuanto a la necesidad de identificar cuáles son los recursos materiales y personales con los que se cuenta, es muy práctico realizar un mapeo de los mismos, lo que permite su rápido conocimiento. El mapeo debe dar como resultado un listado comprensivo de los servicios

¹⁸ Por ejemplo, entre otras muchas preguntas, se tiene que incluir las referentes al conocimiento que los ciudadanos tienen de sus derechos y de las instituciones jurídicas así como cual es el nivel de confianza en el sistema de justicia y como es percibido.

orientados a facilitar el acceso a la justicia, así como la descripción del servicio que se presta. También se debería incluir en el mapeo otros servicios complementarios, como por ejemplo, albergues, centros de salud, etc. Esta información resulta muy útil, no solamente para la elaboración de un adecuado diagnóstico de la situación, sino para brindar a las personas usuarias en condición de vulnerabilidad, una atención integral orientada a mejorar el acceso a la justicia, ya que muchas veces la ciudadanía ignora cuales servicios hay, y como pueden obtener respuesta a sus necesidades jurídicas.

Las propuestas de solución

Solución apropiada = Una vez identificado el problema, detectada la necesidad jurídica a la que hay que atender, el paso siguiente es brindar una solución apropiada, que dé respuesta a la demanda planteada. Las soluciones serán de diversa naturaleza, dependiendo del problema o necesidad identificada. En este Manual, se incluyen a manera de ejemplo, una relación de buenas prácticas, que han sido seleccionadas entre las aportadas por los Poderes Judiciales integrantes de la Cumbre Judicial Iberoamericana, mediante la cumplimentación de un cuestionario previamente elaborado y remitido a través de la Secretaría Permanente de Cumbre.

Ejes estratégicos = Como se explica más adelante, los ejes estratégicos que se identifican y, en torno a los cuales van a girar, generalmente, las actuaciones que se acometan, son los siguientes:

1. Facilitar el acceso a la justicia a través de mecanismos no judiciales
2. Facilitar el acceso a la justicia a través de mecanismos judiciales
3. Capacitar, concienciar o instruir a los operadores de justicia
4. Educar o informar a la ciudadanía
5. Favorecer mecanismos de coordinación interinstitucional y/o intersectorial
6. Favorecer la creación de redes nacionales y regionales

Por esta razón, la relación de buenas prácticas que se incluyen en este Manual, aparecen vinculadas siempre con alguno de estos ejes estratégicos, aunque hay que tener en cuenta, que muchas de ellas se insertan, no solo en uno de los lineamientos estratégicos, sino en varios.

Concepto de buena práctica = Las características de una buena práctica, como ya hemos señalado, son las siguientes: innovadora, efectiva, sostenible y replicable. Su objetivo ha de ser la eliminación de barreras a la población en condición de vulnerabilidad para poder acceder a la justicia en

condiciones de igualdad.

Buenas prácticas seleccionadas:

A. Eje estratégico:

Facilitar el acceso a la justicia a través de mecanismos no judiciales

1. Práctica – Formación a docentes de Centros Escolares – País: El Salvador
2. Práctica – Construcción e Implementación del Protocolo de Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación Inclusivo para Personas con Discapacidad – País: Colombia
3. Práctica – Programa de Justicia Juvenil Restaurativa – País: Paraguay
4. Práctica – Mapa de Acceso a Justicia para la promoción de métodos alternativos de resolución de conflictos en todo el territorio nacional – País: Argentina
5. Práctica – Casa de Justicia y oficinas multipuertas – País: Argentina

B. Eje estratégico:

Facilitar el acceso a la justicia a través de mecanismos judiciales

6. Práctica – Creación de Sistema de Tribunales Especializados para una Vida libre de Violencia Discriminación para las Mujeres – País: El Salvador
7. Directriz Institucional Obligatoria: Validez de documentos de identidad para el acceso a los procesos judiciales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugio –País: Costa Rica
8. Práctica – Asistencia jurídica gratuita – País: España
9. Práctica – Protocolo para la implantación de la orden de protección en las víctimas de violencia doméstica – País: España
10. Práctica – Centros de Entrevistas para Personas en Condición de Vulnerabilidad Víctimas o Testigos – País: Rep. Dominicana
11. Práctica – Tribunales de Tratamiento de Drogas y Alcohol – País: Chile
12. Práctica – Centros de Observación y Control del Cumplimiento de Medidas de Protección – País: Chile
13. Práctica – Servicio de traducción para los tribunales de Familia – País: Chile
14. Práctica – Acceso a la justicia en idioma de los Pueblos Indígenas – País: Guatemala

15. Práctica – Órganos Jurisdiccionales Especializados de Delitos de Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer y Violencia Sexual – Guatemala
16. Práctica – Sistema de Atención Integral a las víctimas de Violencia -SAI-, integrante de los Órganos Jurisdiccionales de Justicia Especializada – Guatemala
17. Práctica – Creación de un formulario en formato Excel para el registro de datos de personas en condición de vulnerabilidad – País: Panamá
18. Práctica – Audiencias Orales de personas con discapacidad psicosocial, en el espacio de su ubicación o permanencia - País: Costa Rica
19. Práctica – Desarrollo de la Aplicación para teléfonos móviles inteligentes y tabletas (APP) “Empodérate” - País: Costa Rica

C. Eje estratégico:

Capacitar, concienciar o instruir a los operadores de justicia

20. Práctica – Curso en Técnicas de Entrevistas Forense – País: Rep. Dominicana
21. Práctica – Cátedras virtuales sobre temas relativos a la incorporación de la perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres en la administración de justicia – País: Guatemala
22. Práctica – Generación y promoción de instrumentos de trabajo para el acceso a la justicia con pertinencia cultural. Pueblos Indígenas de Guatemala Mujeres Indígenas Mayas, Xincas y Garífunas – País: Guatemala
23. Práctica – Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género – País: México
24. Práctica – Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en casos que afecten a Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional – País: México
25. Práctica – Campaña de Derechos Humanos “Eñemoî isapatúpe” - País: Paraguay
26. Práctica – Incorporación del Acceso a la Justicia como eje transversal en la Oferta Académica del Instituto Superior de la Judicatura – Panamá
27. Práctica – Programa permanente: “Módulo didáctico para la promoción de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. Aplicación de Normativa Nacional e Internacional” - País : Costa Rica

D. Eje estratégico:

Educar o informar a la ciudadanía

28. Práctica – Divulgación e implementación de Derechos de Niñez y Adolescencia-Dirigido a Centros Escolares – País: El Salvador
29. Práctica – Realización de Acciones Formativas sobre delitos del cibercrimen – País: El Salvador
30. Práctica – Legalapp – País: Colombia
31. Práctica – Acceso a la Justicia de Niños, Niñas y Adolescentes con Discapacidad – País: Rep. Dominicana
32. Práctica – Orientación Legal – Rep. Dominicana
33. Práctica – Implementación de módulos de auto consulta para personas con discapacidad visual – País: Chile

E. Eje estratégico:

Favorecer mecanismos de coordinación interinstitucional y/o intersectorial

34. Práctica – Mesa de Trabajo Intersectorial para establecer las rutas para la protección integral de las víctimas de movilidad interna a causa de la violencia – País: El Salvador
35. Práctica – Protocolo de actuación y coordinación interinstitucional ante la violencia de género – País: España
36. Práctica – Coordinación con Autoridades Indígenas y operadores de justicia – País: Guatemala

F. Eje estratégico:

Favorecer la creación de redes nacionales y regionales

37. Práctica – RUNDIS (Red Universitaria para el Reconocimiento y la Defensa de los Derechos de las Personas con Discapacidad) – País: Colombia

El Plan de Acción para implementar la propuesta adecuada incluyendo el establecimiento de herramientas de seguimiento y control

Concepto = Un plan de acción es el documento donde se elabora la estrategia a seguir, es decir, se definen las metas que se quieren conseguir, se fijan los plazos, se identifican y calculan los recursos que se tiene. Planificar es organizar, de una manera sistemática, los distintos pasos a seguir para poder ejecutar con éxito una o varias acciones determinadas.

Descentralización = Para llevar a cabo una política pública con éxito en materia de acceso a la justicia, es imprescindible que en la fase de planificación se tenga en cuenta la descentralización, ya que desde los órganos centrales del Estado¹⁹ es imposible que se pueda brindar eficazmente un servicio adecuado y eficaz, sin perjuicio de la labor de coordinación e impulso que le corresponde. Esta descentralización tiene que tener en cuenta no solo los distintos niveles territoriales (nacional, federal, provincial, regional, municipal...), sino también las instancias responsables, desde estos distintos niveles territoriales, del diseño, implementación y ejecución de las estrategias necesarias para facilitar el acceso a la justicia de los grupos en situación de vulnerabilidad, reduciendo o eliminando las barreras que les impide este acceso.

Coordinación = Aunque para el desarrollo de una política pública en acceso a la justicia, es preciso contar con los distintos niveles territoriales, también es cierto que es imprescindible que haya una coordinación. Esta coordinación, para asegurar el éxito de las acciones aprobadas, se tiene que producir por una parte, entre la Corte Suprema de Justicia o los Consejos Judiciales en su caso y los distintos órganos territoriales que la estén planificando y ejecutando o bien a través de una instancia creada al efecto, y, por otra, ha de abarcar a todas las instituciones oficiales o no, que estén implicadas o que participen de alguna manera en la implementación de la política pública. La coordinación no ha de limitarse a un nivel interinstitucional sino que debe ser también intersectorial e incluir a la sociedad civil. Para asegurar esta coordinación, en la planificación debe establecerse un órgano de coordinación que se encargue de la gestión del Plan.

Elementos de la planificación = Los elementos principales de cualquier planificación son:

- Disponibilidad de recursos
- Análisis de los efectos que el cambio puede producir
- Estimación de los plazos de ejecución
- Líneas estratégicas
- Concreción de objetivos precisos
- Estudio de viabilidad y sostenibilidad

19 En este caso Poderes Judiciales

- Seguimiento continuo y evaluaciones periódicas
- Atribución de responsabilidades

Líneas estratégicas = En la elaboración de una política pública sobre acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad, se deben incluir aquellas líneas estratégicas que se consideren oportunas para dar cumplimiento a la necesidad jurídica insatisfecha y por lo tanto su concreción dependerá de cada caso. Sin embargo, como ya se resaltaba al hablar de buenas prácticas, hay unos ejes o líneas que generalmente se tienen que establecer y en torno a los cuales va a girar todo el diseño de la acción que se proponga. Estos son:

- Mejorar los mecanismos no judiciales disponibles, especialmente los mecanismos alternos de resolución de conflictos y potenciar la justicia restaurativa como instrumento de reconciliación.
- Facilitar el acceso al sistema judicial, estableciendo para ello los recursos y las herramientas adecuadas y levantando los obstáculos y barreras que limiten o impiden su acceso.
- Capacitar, concienciar e instruir a los operadores de los servicios para mejorar, no solo sus conocimientos técnicos, sino también sus habilidades en las relaciones personales.
- Educar a la ciudadanía e informar. Informar a los posibles usuarios sobre los servicios existentes en el país, tanto a nivel nacional como regional o local, así como el servicio que prestan, incluyendo tanto aquellos que son oficiales como los que no lo son. Educar, ya que desde una perspectiva global, facilitar el acceso a la justicia no se refiere exclusivamente al momento en que surge la necesidad jurídica sino mucho antes, formando y educando a la ciudadanía previamente.
- Favorecer mecanismos de coordinación interinstitucional y/ o intersectorial
- Favorecer la creación de redes nacionales y regionales

Objetivos²⁰ = Cuando se hace una planificación hay que tender a establecer objetivos realistas. Esto es alcanzables. No se puede incluir en una planificación todo aquello que se quiere hacer, sino aquello que, teniendo en cuenta los recursos de los que se dispone, se puede conseguir. Pero además estos objetivos tienen que estar acotados en el tiempo. Cuando se planifica, hay que definir los términos temporales en los que se tienen que alcanzar los objetivos. Finalmente los objetivos establecidos han de ser medibles.

²⁰ Los objetivos han de ser SMART (Specific= Específico; Measurable= Medible; Attainable= Alcanzable; Relevant= Relevante; Time- Related= Con un Tiempo Determinado)

Seguimiento y evaluaciones = El seguimiento implica una vigilancia sobre la ejecución de la acción, observando y detectando, en su caso, las desviaciones que se puedan producir y estableciendo medidas correctoras. No ha de ser periódico sino continuo. La evaluación ha de ser periódica y lo mas sistemática y objetiva posible. A través de ella se puede conocer y valorar el estado actual de la acción que se ejecuta.

Indicadores = Una buena planificación necesitará instrumentos adecuados para medir si se avanza correctamente o no. Esta labor es la que cumplen los indicadores objetivos verificables y su función es la de permitir un seguimiento de la acción y, en su caso, la realización de las evaluaciones²¹.

A continuación y a modo de ejemplo se señalan los pasos que hay que tomar para construir un indicador. Si se parte de los ejes estratégicos señalados anteriormente y se quieren diseñar indicadores, se selecciona en primer lugar el objetivo que se quiere comprobar, por ejemplo tomemos el relativo a la capacitación de los operadores de los servicios. A continuación habrá que identificar la dimensión o dimensiones que se quieren medir, verbigracia: las capacidades quienes operan el sistema judicial en habilidades de trato personal. El paso siguiente será buscar la variable que permita la medición, por ejemplo el número de personas operadoras capacitadas. Finalmente habrá que definir el grupo sobre el que se hace la medición, la cantidad, el periodo y, en todo caso el nivel de desagregación. En este caso el grupo serían las y los operadores judiciales; la cantidad sería la de alcanzar un porcentaje de capacitación del 70%; el periodo sería el de un año; y el nivel de desagregación podría ser por ámbito rural o ámbito urbano. El indicador sería el siguiente: al final del año... al menos un 70% de las y los operadores judiciales, tanto en las áreas urbanas como en las rurales, han sido capacitados en habilidades de trato personal.

21 El Manual contendrá una serie de indicadores en acceso a la justicia