



DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA
INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

**“La promesa del empoderamiento legal para expandir y transformar el
acceso a la justicia”**

Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados
78° sesión de la Asamblea General

Definiciones, entendimientos y variedades de enfoques y prácticas de empoderamiento legal;

En este informe se omitirá la formulación de definiciones pues, consideramos que, en estos textos jurídicos, que conforman límites o una suerte de *numerus clausus* que suelen impedir las analogías o aprobar conjeturas que razones de Justicia así lo aconsejarían. Pero ello no impide conceptualizar los temas por no implicar aquellos riesgos.

Empoderamiento. De atenernos al Diccionario panhispánico de dudas (RAE), estaríamos hablando de conceder poder a un grupo de personas que comparten dificultades socioeconómicas o problemas para ejercer sus derechos de modo que puedan autogestionarse en lo futuro, sea por medio de los órganos jurisdiccionales o sistemas alternativos como la mediación, las instancias específicas de los puntos nacionales de contacto (OCDE), Defensorías del Pueblo, etc. Por tanto y por lo dicho inicialmente, se trata del proceso de asistencia, capacitación, acompañamiento y seguimiento para que toda persona, o grupo de ellas con problemas comunes, logren ejercer sus derechos con mira a que en lo sucesivo puedan hacerlo por sí mismas.

Ejemplos sobre las modalidades e innovaciones de empoderamiento legal a nivel comunitario, local, nacional e internacional;

Ponemos de resalto la labor de asesoramiento, acompañamiento y guía de las Defensorías del Pueblo y organismos estatales semejantes pero independientes, sean nacionales o regionales, ONGs, Colegios Públicos de Abogados. Sin embargo, la realidad impone una labor más profunda y, diríamos, de campo, con presupuestos acordados a ese desenvolvimiento y que suelen estar en manos de las Administraciones. En este sentido, en el ámbito del Ministerio de Justicia y DDHH de la Nación existen los

Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) que aún deben optimizar sus servicios para que el asesoramiento que brindan no se agote en esta actividad y brinden capacitaciones, acompañamiento y seguimiento, pues de otra manera no se logrará el buscado empoderamiento.

Los órganos jurisdiccionales, por su parte, deberían ampliar sus enfoques para que las posiciones restrictivas no afecten la pauta de interpretación auténtica brindada por el mismísimo constituyente: “afianzar la Justicia” (Preámbulo de la Constitución Nacional). Citamos, como ejemplo, el tema de la perención o caducidad de la instancia que, para no atiborrar de expedientes judiciales a los Tribunales, declaran caduca la instancia y, de haber transcurrido el plazo de prescripción de la acción, tornando ilusorio el derecho de actor sin ponderar razones o impedimentos para impulsar el proceso oportunamente. Resulta necesario garantizar en los procesos y en las vías alternativas, la participación de letrados, asistentes jurídicos, defensores de DDHH sin la exigencia del mandato por escritura pública, como suele ocurrir en muchos procedimientos de la justicia del Trabajo.

En enero de 2021, el Estado Argentino depositó su instrumento de ratificación del Acuerdo de Escazú ante el Secretario General de las Naciones Unidas, aprobado en octubre del mismo año bajo la Ley N° 27.566. Su artículo 8° versa sobre el acceso a la justicia ambiental. En él se establecen las garantías del derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso; se establecen, entre otras, medidas por parte de los Estados para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia; medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia y los procedimientos para hacerlo efectivo.

En marzo de este año, los CAJ dieron inicio a una serie de operativos de atención y asesoramiento sobre incumplimiento de la cuota alimentaria con el fin de garantizar el acceso a derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. En su primer operativo, según informa el sitio Web del Estado Nacional, realizado en la sede del CAJ de Lomas de Zamora, se registraron 50 consultas, de las cuales 8 fueron derivadas a la Red Federal de Patrocinio Jurídico Gratuito para iniciar un proceso de judicialización, 9 a mediaciones comunitarias para intentar la resolución alternativa de los conflictos y 23 a la Defensoría General de Lomas de Zamora, para analizar el estado de las causas¹. Celebramos la iniciativa y abogamos por la continuidad y fortalecimiento de este tipo de actividades.

Preocupa a esta INDH que el último informe “Segundo estudio de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia²” data del 2019 sin actualizaciones posteriores.

Empoderamiento legal para las personas con discapacidad:

La Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación lleva adelante el "Programa Nacional de Asistencia para las Personas con Discapacidad

¹ Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/jornadas-de-atencion-y-asesoramiento-ante-el-incumplimiento-de-la-cuota-alimentaria>

² Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2deg_estudio_de_necesidades_juridicas_insatisfechas_informe_final_1_1_nov_2019.pdf

en sus Relaciones con la Administración de Justicia” (ADAJUS), creado en el 2011 en el marco de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mediante Decreto N° 1375/11. Está dirigido a las personas con discapacidad, operadores judiciales, agentes penitenciarios, fuerzas de seguridad, funcionarios de la Administración Pública, Colegios Profesionales y organizaciones de la sociedad civil. Entre sus funciones se encuentran: brindar orientación y asistencia técnica a las PcD y sus familiares; intervenir en casos donde exista una barrera comunicacional entre la PcD y su interlocutor; elaborar guías y protocolos de intervención; capacitar a los actores del Poder Judicial, Colegios Profesionales y funcionarios de la Administración Pública, como así también al sector privado que lo solicite; conocer e intervenir en el contexto de las PcD en situación de encierro carcelario; etc. En el marco del Programa se creó luego el “Protocolo para el Acceso a la Justicia para Personas con Discapacidad- Propuestas para un trato adecuado”³.

Esta Defensoría del Pueblo, a través de la Resolución N° 32/14⁴ sobre medidas para promover la adopción del Protocolo de Trato Adecuado en Acceso a la Justicia de las Personas con Discapacidad en todo el país, destacó la relevancia de que el Protocolo se adoptara en los ámbitos jurisdiccionales, policiales y penitenciarios de todo el país, lo que puso en conocimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y todas las Cortes provinciales. Algunas provincias adhirieron al Protocolo, como es el caso de la provincia del Chubut -por citar un ejemplo- a través de la Resolución 112/14, mientras que otras como la provincia de Mendoza han elaborado sus propios protocolos.

Empoderamiento legal de las mujeres víctimas de violencia de género:

Esta INDH creó, el noviembre de 2016 el Observatorio de Femicidios con la finalidad de reunir, producir, elaborar, sistematizar, analizar y comunicar datos e información sobre femicidios ocurridos en Argentina.

En el Informe de Femicidios del 2017 se incluyeron propuestas y recomendaciones elaboradas por esta INDH. Entre ellas están: “e. Garantizar la obligación estatal de actuar con la debida diligencia para que las mujeres puedan acceder a un recurso judicial efectivo en salvaguarda de sus derechos humanos”; “h. Garantizar la reparación integral del daño en concordancia con el marco jurídico nacional e internacional bajo un enfoque de derechos humanos y con perspectiva de género”. En el informe del 2019 se agregaron propuestas y recomendaciones de tres clases: preventivas, asistenciales y reparatorias. Entre ellas citamos: fortalecer las medidas tendientes al acceso a la justicia; mejorar la implementación de la Ley Brisa -de la que hablaremos más adelante- construyendo indicadores con perspectiva de derechos humanos a los fines de evaluar el real acceso a este derecho de hijas e hijos menores de víctimas de femicidio.

Empoderamiento legal de las personas privadas de libertad:

Entre los principales reclamos que recibe esta INDH sobre las personas privadas de la libertad y sus familiares, se encuentran la falta de información sobre el estado de las

³ Disponible en: <https://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/031%20Protocolo%20Discapacidad.pdf>

⁴ Disponible en: <https://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=31159&pagN=1>

causas y diversos pedidos en trámite, así como la dificultad para contactarse con las Defensorías Oficiales que las asisten, ya sea por desconocimiento de qué dependencia interviene o bien por la saturación de las líneas que impide establecer la comunicación. Si bien varias Defensorías cuentan con direcciones de correo electrónico como canal alternativo a las líneas telefónicas, no todos los servicios penitenciarios permiten el uso de dispositivos electrónicos o brindan acceso a internet. Son varios los obstáculos que enfrenta este grupo vulnerado para acceder a la información y a la asistencia legal.

- Falta de personal en las dependencias que integran el sistema de justicia penal El creciente aumento de la tasa de encarcelamiento opera también como obstáculo directo para que el Poder Judicial y los Ministerios Públicos cumplan cabalmente con las misiones que la Constitución Nacional les asigna. En la mayoría de los casos, nos encontramos con personal obligado a atender las urgencias resultantes de un sistema que, de por sí, obstaculiza el efectivo acceso a la justicia. Cuenta de ello da el reconocimiento expreso que las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad hacen de la privación de libertad como causa de vulnerabilidad.

- Inadecuación de los tiempos jurisdiccionales a las necesidades de la población Otro de los principales reclamos que llegan a esta Defensoría por parte de personas privadas de la libertad y sus familiares tiene que ver con las demoras para dictaminar y resolver los distintos pedidos en trámite, así como para decidir las cuestiones de fondo de las causas.

Las defensas penales deben cumplir a rajatabla los plazos previstos en los Códigos Procesales Penales. Si una apelación no se presenta a tiempo, pasadas las dos horas de “gracia” que concede el servicio de justicia, la decisión quedará firme, perdiendo así la oportunidad de cuestionarla.

No ocurre lo mismo con los tiempos jurisdiccionales. Los tribunales suelen escudar sus demoras -así como la falta de reclamo oportuno de los diversos informes que en ocasiones se retrasan-, en fórmulas impersonales tales como “la causa está a estudio del tribunal” o “el pedido está en trámite”. En varias oportunidades se tomó conocimiento de que las defensas técnicas evalúan cuidadosamente la conveniencia de “presionar” con un pedido de pronto despacho por temor a que las resoluciones sean desfavorables. Las personas privadas de la libertad quedan así a merced de tiempos que vulneran la tutela judicial efectiva y un servicio de justicia que no considera ni empatiza con la diferente percepción del tiempo que ellas viven desde el encierro.

Empoderamiento legal de los pueblos indígenas:

Si bien la Constitución Nacional reconoce art. 75, inc. 17 y que ratificó el Convenio 169 de la OIT, todavía no se encuentra reglamentado.

Uno de los problemas comunes que afrontan las comunidades indígenas en diferentes jurisdicciones de Argentina es la dificultad para acceder a la justicia. Esto se traduce en obstáculos para radicar denuncias en las comisarías, criminalización de la protesta indígena, interpretación restrictiva del derecho vigente, inobservancia del ordenamiento jurídico garante de los derechos indígenas por parte de los operadores de justicia, dificultades para acceder a patrocinio letrado, desconocimiento por parte de los tribunales de los propios mecanismos indígenas de resolución de conflictos, ausencia de perspectiva intercultural y de intérpretes bilingües en la administración de justicia.

Deficiencias de los sistemas judiciales existentes o de otros sistemas, que ilustran el valor de un acercamiento desde el empoderamiento legal, como son la discriminación sistémica, la exclusión y los daños causados por los sistemas legales;

Discriminación. Falta de prejuicios. Advertimos verdaderos cambios culturales; sobre todo en la juventud donde prima la otra o el otro y sin detenimiento en etnias o géneros que, pocas décadas atrás, escandalizaban. En lo jurisdiccional es notorio también - aunque no pleno- el abandono de conservadurismos; y si bien resta proseguir en aquellas tareas, los mayores problemas sobre la inaccesibilidad se dan por las deficiencias del empoderamiento que recaen, mayormente, sobre comunidades indígenas, poblaciones aisladas y remotas, y adultos mayores también.

Con referencia a los costos y costas judiciales, los procesos judiciales resultan largos, engorrosos y onerosos.

Ley Brisa: un ejemplo de deficiencia del sistema legal argentino:

La Ley N° 27.452 sancionada en el 2018 y conocida como Ley Brisa determina el cobro de una suma mensual equivalente a una jubilación mínima para hijos o hijas de mujeres víctimas de femicidio o de homicidio en contexto de violencia intrafamiliar y/o de género. El mayor obstáculo para poder acceder al beneficio de la Ley Brisa es, en muchos casos, la incorrecta caratulación de los expedientes judiciales, en parte por la falta de perspectiva de género y de adecuada capacitación de los diferentes funcionarios que intervienen, por lo que muchas veces se consideran homicidio en lugar de femicidio.

Por otra parte, la documentación exigida para el inicio del trámite requiere diversas gestiones muchas de las cuales demandan la intervención de un abogado (como la obtención de la guarda, la solicitud de copia del auto de procesamiento, etc.) Esta situación se agrava cuando la jurisdicción en la que tramita la causa es distinta a la jurisdicción de la residencia actual de las niñas, niños o adolescente.

Si bien la ley fue reglamentada en el 2018 hasta el momento no existe un protocolo de asistencia integral a las familias que son consideradas como víctimas colaterales de femicidio.

A través de la Decisión Administrativa N° 4 de enero del corriente año, el Estado Nacional realizó un recorte presupuestario en el que quedó afectada, entre otros, la Ley Brisa.

La Defensoría promovió una actuación de oficio para investigar sobre el alcance y la implementación de la Ley Brisa.

Lenguaje claro

Si bien algunos jueces de primera instancia, han optado por utilizar en algunas de sus sentencias el lenguaje claro, se trata de raras ocasiones y lejos está nuestro país de que esto sea una práctica generalizada, sobre todo en aquellos casos en que las sentencias comprenden a grupos vulnerables definidos en las Reglas de Brasilia. En este sentido, destacamos la Resolución del Supremo Tribunal de Justicia de la provincia de Córdoba que, en Acuerdo Reglamentario N° 1581 Serie "A" del 14-08-2019 resolvió

la creación de un Comité de Lenguaje Claro y Lectura Fácil que asesore tanto a los órganos judiciales como a las áreas administrativas del Poder Judicial de Córdoba en temas relacionados con la clarificación del lenguaje jurídico-administrativo⁵.

El lenguaje jurídico utilizado en los estrados judiciales importa, indefectiblemente, un acto de discriminación hacia todos aquellos que desconocen sus términos.

La contribución del empoderamiento legal y de otros enfoques centrados en las personas para conseguir una justicia igual y efectiva para todos, de acuerdo con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16;

Algunos de los progresos de los que da cuenta el Estado Nacional en su último informe voluntario del 2020 presentado ante Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible sobre el Objetivo 16, en particular la Meta 16.3 sobre la igualdad de acceso a la justicia para todos son: Programa Justo Vos; Programa Verdad y Justicia; iniciativas para promover el acceso a la justicia; formación en Derechos Humanos para Policías y Servicios Penitenciarios provinciales; acciones de Prevención y Alerta Temprana de Conflictos; patrocinio y apoyo a diversas iniciativas relacionadas con “*Legal Aid*”; aprobación de la II Conferencia Internacional sobre Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, llevada a cabo en nuestro país en 2016. “Declaración de Buenos Aires sobre la Implementación de los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal”; realización, en el marco de las Sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de Naciones Unidas en 2019, copatrocinio de un evento paralelo sobre la presentación de un Manual sobre el aseguramiento de servicios de asistencia jurídica de calidad en los procesos criminales.

A pesar de ello, no se advierte de manera fáctica que estas actividades impacten en una aplicación efectiva del empoderamiento legal.

Respecto al presupuesto destinado al cumplimiento del Objetivo 16, se informa que el análisis del gasto en el ODS 16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, presenta un incremento nominal del 34% en el presupuesto vinculado en el año 2019 con respecto a 2018, representando un adicional de \$12.849 millones. Asimismo, la participación del ODS sobre el Gasto Primario Total se ubicó en 1,35% en 2019, decreciendo en los último dos años respecto del máximo alcanzado en 2017 (1,45%). Por otro lado, la participación del gasto en atención a este objetivo sobre el Producto Bruto Interno también muestra un decrecimiento en los últimos años, alcanzando el 0,24% en el año 2019⁶.

Los retos que experimentan quienes buscan avanzar y/o implementar enfoques de empoderamiento legal;

⁵ Disponible en:

<file:///C:/Users/dpnuser/Downloads/AR1581%20CREACION%20COMITE%20LENGUAJE%20CLARO%20Y%20LECTURA%20FACIL.pdf>

⁶ Segundo Informe Voluntario Nacional Argentina 2020 junio de 2020 Foro Político de Alto Nivel Sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Contribuciones del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ivn_2020_07_03_0.pdf

La grave crisis educacional que vive la Argentina (el 46% de los alumnos de 3º grado de primaria no alcanzan el nivel mínimo de lectura)⁷ impacta directamente en el empoderamiento legal de la población ya que afecta el proceso de construcción de ciudadanía cuyo uno de sus principales pilares es la escuela.

La falta de educación de gran parte de la población entorpece la labor de quienes buscan avanzar y/o implementar enfoques de empoderamiento legal.

Mal puede el Estado Argentino bregar por el debido empoderamiento de los habitantes si antes no dirige sus esfuerzos hacia el fortalecimiento del sistema educativo.

En cuanto a las presiones al órgano jurisdiccional por parte de la opinión pública y medios de prensa con visiones interesadas o sesgadas, incumbe al mismo poder judicial reforzar sus capacitaciones para enfrentar estos problemas evitando los corporativismos. Y esto es así para que soluciones administrativas o legislativas lesionen la independencia que implica la llamada división de poderes.

En estos problemas se presentan los mismos narrados con relación al empoderamiento legal, con la salvedad que nuestro país cuenta con una legislación muy rica para evitarlos o encontrar soluciones. Aún resta mucho en Argentina en cuanto a la ejecución de la normatividad, convencional e interna.

⁷ Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019). Argentina: Reporte nacional de resultados. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. (OREALC/UNESCO Santiago)