



Las Reglas de Brasilia



Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad

EXPOSICIÓN

La Cumbre Judicial Iberoamericana, dentro del marco de los trabajos de su XIV edición, ha considerado necesaria la elaboración de unas Reglas Básicas relativas al acceso a la justicia de las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad. De esta manera, se desarrollan los principios recogidos en la “Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano” (Cancún 2002), específicamente los que se incluyen en la parte titulada “Una justicia que protege a los más débiles” (apartados 23 a 34).

En los trabajos preparatorios de estas Reglas también han participado las principales redes iberoamericanas de operadores y servidores del sistema judicial: la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, la Federación Iberoamericana de Ombudsmán y la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados.

Sus aportaciones han enriquecido de forma indudable el contenido del presente documento.

El sistema judicial se debe configurar, y se está configurando, como un instrumento para la defensa efectiva de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad. Poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva al sistema de justicia para obtener la tutela de dicho derecho.

Si bien la dificultad de garantizar la eficacia de los derechos afecta con carácter general a todos los

ámbitos de la política pública, es aún mayor cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad dado que éstas encuentran obstáculos mayores para su ejercicio. Por ello, deberá llevar a cabo una actuación más intensa para vencer, eliminar o mitigar dichas limitaciones. De esta manera, el propio sistema de justicia puede contribuir de forma importante a la reducción de las desigualdades sociales, favoreciendo la cohesión social.

Las presentes Reglas no se limitan a establecer unas bases de reflexión sobre los problemas del acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sino que también recogen recomendaciones para los órganos públicos y para quienes prestan sus servicios en el sistema judicial. No solamente se refieren a la promoción de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de estas personas, sino también al trabajo cotidiano de todos los servidores y operadores del sistema judicial y quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento.

Este documento se inicia con un Capítulo que, tras concretar su finalidad, define tanto sus beneficiarios como sus destinatarios. El siguiente Capítulo contiene una serie de reglas aplicables a aquellas personas en condición de vulnerabilidad que han de acceder o han accedido a la justicia, como parte del proceso, para la defensa de sus derechos. Posteriormente contiene aquellas reglas que resultan de aplicación a cualquier persona en condición de vulnerabilidad que participe en un acto judicial, ya sea como parte que ejercita una acción o que defiende su derecho frente a una acción, ya sea en calidad de testigo, víctima o en cualquier otra condición.

El último Capítulo contempla una serie de medidas destinadas a fomentar la efectividad de estas Re-

glas, de tal manera que puedan contribuir de manera eficaz a la mejora de las condiciones de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. La Cumbre Judicial Iberoamericana es consciente de que la promoción de una efectiva mejora del acceso a la justicia exige una serie de medidas dentro de la competencia del poder judicial. Asimismo, y teniendo en cuenta la importancia del presente documento para garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, se recomienda a todos los poderes públicos que, cada uno dentro de su respectivo ámbito de competencia, promuevan reformas legislativas y adopten medidas que hagan efectivo el contenido de estas Reglas. Asimismo se hace un llamamiento a las Organizaciones Internacionales y Agencias de Cooperación para que tengan en cuenta estas Reglas en sus actividades, incorporándolas en los distintos programas y proyectos de modernización del sistema judicial en que participen.

CAPÍTULO I

PRELIMINAR

Sección 1ª.- Finalidad

(1) Las presentes Reglas tienen como objetivo garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial.

(2) Se recomienda la elaboración, aprobación, implementación y fortalecimiento de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

Los servidores y operadores del sistema de justicia otorgarán a las personas en condición de vulnerabilidad un trato adecuado a sus circunstancias singulares. Asimismo se recomienda priorizar actuaciones destinadas a facilitar el acceso a la justicia de aquellas personas que se encuentren en

situación de mayor vulnerabilidad, ya sea por la concurrencia de varias causas o por la gran incidencia de una de ellas.

Sección 2ª.- Beneficiarios de las Reglas

1.- Concepto de las personas en situación de vulnerabilidad

(3) Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

(4) Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad.

La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico.

2.- Edad

(5) Se considera niño, niña y adolescente a toda persona menor de dieciocho años de edad, salvo que haya alcanzado antes la mayoría de edad en virtud de la legislación nacional aplicable.

Todo niño, niña y adolescente debe ser objeto de una especial tutela por parte de los órganos del sistema de justicia en consideración a su desarrollo evolutivo.

(6) El envejecimiento también puede constituir una causa de vulnerabilidad cuando la persona adulta mayor encuentre especiales dificultades, atendiendo a sus capacidades funcionales, para ejercitar sus derechos ante el sistema de justicia.

3.- Discapacidad

(7) Se entiende por discapacidad la deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

(8) Se procurará establecer las condiciones necesarias para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad al sistema de justicia, incluyendo aquellas medidas conducentes a utilizar todos los servicios judiciales requeridos y disponer de todos los recursos que garanticen su seguridad, movilidad, comodidad, comprensión, privacidad y comunicación.

4.- Pertenencia a comunidades indígenas

(9) Las personas integrantes de las comunidades indígenas pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad cuando ejercitan sus derechos ante el sistema de justicia estatal. Se promoverán las condiciones destinadas a posibilitar que las personas y los pueblos indígenas puedan ejercitar con plenitud tales derechos ante dicho sistema de justicia, sin discriminación alguna que pueda fundarse en su origen o identidad indígenas. Los poderes judiciales asegurarán que el trato que reciban por parte de los órganos de la administración de justicia estatal sea respetuoso con su dignidad, lengua y tradiciones culturales.

Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la Regla 48 sobre las formas de resolución de conflictos propios de los pueblos indígenas, propiciando su armonización con el sistema de administración de justicia estatal.

5.- Victimización

(10) A efectos de las presentes Reglas, se considera víctima toda persona física que ha sufrido un daño ocasionado por una infracción penal, incluida tanto la lesión física o psíquica, como el sufrimiento moral y el perjuicio económico. El término víctima también podrá incluir, en su caso, a la familia

inmediata o a las personas que están a cargo de la víctima directa.

(11) Se considera en condición de vulnerabilidad aquella víctima del delito que tenga una relevante limitación para evitar o mitigar los daños y perjuicios derivados de la infracción penal o de su contacto con el sistema de justicia, o para afrontar los riesgos de sufrir una nueva victimización. La vulnerabilidad puede proceder de sus propias características personales o bien de las circunstancias de la infracción penal. Destacan a estos efectos, entre otras víctimas, las personas menores de edad, las víctimas de violencia doméstica o intrafamiliar, las víctimas de delitos sexuales, los adultos mayores, así como los familiares de víctimas de muerte violenta.

(12) Se alentará la adopción de aquellas medidas que resulten adecuadas para mitigar los efectos negativos del delito (victimización primaria).

Asimismo se procurará que el daño sufrido por la víctima del delito no se vea incrementado como consecuencia de su contacto con el sistema de justicia (victimización secundaria).

Y se procurará garantizar, en todas las fases de un procedimiento penal, la protección de la integridad física y psicológica de las víctimas, sobre todo a favor de aquellas que corran riesgo de intimidación, de represalias o de victimización reiterada o repetida (una misma persona es víctima de más de una infracción penal durante un periodo de tiempo). También podrá resultar necesario otorgar una protección particular a aquellas víctimas que van a prestar testimonio en el proceso judicial.

Se prestará una especial atención en los casos de violencia intrafamiliar, así como en los momentos en que sea puesta en libertad la persona a la que se le atribuye la comisión del delito.

6.- Migración y desplazamiento interno

(13) El desplazamiento de una persona fuera del territorio del Estado de su nacionalidad puede constituir una causa de vulnerabilidad, especial-

mente en los supuestos de los trabajadores migratorios y sus familiares. Se considera trabajador migratorio toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional. Asimismo se reconocerá una protección especial a los beneficiarios del estatuto de refugiado conforme a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, así como a los solicitantes de asilo.

(14) También pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad los desplazados internos, entendidos como personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

7.- Pobreza

(15) La pobreza constituye una causa de exclusión social, tanto en el plano económico como en los planos social y cultural, y supone un serio obstáculo para el acceso a la justicia especialmente en aquellas personas en las que también concurre alguna otra causa de vulnerabilidad.

(16) Se promoverá la cultura o alfabetización jurídica de las personas en situación de pobreza, así como las condiciones para mejorar su efectivo acceso al sistema de justicia.

8.- Género

(17) La discriminación que la mujer sufre en determinados ámbitos supone un obstáculo para el acceso a la justicia, que se ve agravado en aquellos casos en los que concurre alguna otra causa de vulnerabilidad.

(18) Se entiende por discriminación contra la mujer toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio

por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

(19) Se considera violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, mediante el empleo de la violencia física o psíquica.

(20) Se impulsarán las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en el acceso al sistema de justicia para la tutela de sus derechos e intereses legítimos, logrando la igualdad efectiva de condiciones.

Se prestará una especial atención en los supuestos de violencia contra la mujer, estableciendo mecanismos eficaces destinados a la protección de sus bienes jurídicos, al acceso a los procesos judiciales y a su tramitación ágil y oportuna.

9.- Pertenencia a minorías

(21) Puede constituir una causa de vulnerabilidad la pertenencia de una persona a una minoría nacional o étnica, religiosa y lingüística, debiéndose respetar su dignidad cuando tenga contacto con el sistema de justicia.

10.- Privación de libertad

(22) La privación de la libertad, ordenada por autoridad pública competente, puede generar dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia el resto de derechos de los que es titular la persona privada de libertad, especialmente cuando concurre alguna causa de vulnerabilidad enumerada en los apartados anteriores.

(23) A efectos de estas Reglas, se considera privación de libertad la que ha sido ordenada por autoridad pública, ya sea por motivo de la investigación de un delito, por el cumplimiento de una condena penal, por enfermedad mental o por cualquier otro motivo.

Sección 3ª.- Destinatarios: actores del sistema de justicia

(24) Serán destinatarios del contenido de las presentes Reglas:

a) Los responsables del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas dentro del sistema judicial;

b) Los Jueces, Fiscales, Defensores Públicos, Procuradores y demás servidores que laboren en el sistema de Administración de Justicia de conformidad con la legislación interna de cada país;

c) Los Abogados y otros profesionales del Derecho, así como los Colegios y Agrupaciones de Abogados.

d) Las personas que desempeñan sus funciones en las instituciones de Ombudsman.

e) Policías y servicios penitenciarios.

f) Y, con carácter general, todos los operadores del sistema judicial y quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento.

CAPÍTULO II:

EFFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS

El presente Capítulo es aplicable a aquellas personas en condición de vulnerabilidad que han de acceder o han accedido a la justicia, como parte del proceso, para la defensa de sus derechos.

(25) Se promoverán las condiciones necesarias para que la tutela judicial de los derechos reconocidos por el ordenamiento sea efectiva, adoptando aquellas medidas que mejor se adapten a cada condición de vulnerabilidad.

Sección 1ª.- Cultura jurídica

(26) Se promoverán actuaciones destinadas a pro-

porcionar información básica sobre sus derechos, así como los procedimientos y requisitos para garantizar un efectivo acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

(27) Se incentivará la participación de funcionarios y operadores del sistema de justicia en la labor de diseño, divulgación y capacitación de una cultura cívica jurídica, en especial de aquellas personas que colaboran con la administración de justicia en zonas rurales y en áreas desfavorecidas de las grandes ciudades.

Sección 2ª.- Asistencia legal y defensa pública

1.- Promoción de la asistencia técnico jurídica a la persona en condición de vulnerabilidad

(28) Se constata la relevancia del asesoramiento técnico-jurídico para la efectividad de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad:

En el ámbito de la asistencia legal, es decir, la consulta jurídica sobre toda cuestión susceptible de afectar a los derechos o intereses legítimos de la persona en condición de vulnerabilidad, incluso cuando aún no se ha iniciado un proceso judicial;

En el ámbito de la defensa, para defender derechos en el proceso ante todas las jurisdicciones y en todas las instancias judiciales;

Y en materia de asistencia letrada al detenido.

(29) Se destaca la conveniencia de promover la política pública destinada a garantizar la asistencia técnico-jurídica de la persona vulnerable para la defensa de sus derechos en todos los órdenes jurisdiccionales: ya sea a través de la ampliación de funciones de la Defensoría Pública, no solamente en el orden penal sino también en otros órdenes jurisdiccionales; ya sea a través de la creación de mecanismos de asistencia letrada: consultorías jurídicas con la participación de las universidades, casas de justicia, intervención de colegios o barras de abogados...

Todo ello sin perjuicio de la revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia, a la que se refiere la Sección 4ª del presente Capítulo.

2.- Asistencia de calidad, especializada y gratuita

(30) Se resalta la necesidad de garantizar una asistencia técnico-jurídica de calidad y especializada. A tal fin, se promoverán instrumentos destinados al control de la calidad de la asistencia.

(31) Se promoverán acciones destinadas a garantizar la gratuidad de la asistencia técnico-jurídica de calidad a aquellas personas que se encuentran en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones.

Sección 3ª.- Derecho a intérprete

(32) Se garantizará el uso de intérprete cuando el extranjero que no conozca la lengua o lenguas oficiales ni, en su caso, la lengua oficial propia de la comunidad, hubiese de ser interrogado o prestar alguna declaración, o cuando fuere preciso darle a conocer personalmente alguna resolución.

Sección 4ª.- Revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia

(33) Se revisarán las reglas de procedimiento para facilitar el acceso de las personas en condición de vulnerabilidad, adoptando aquellas medidas de organización y de gestión judicial que resulten conducentes a tal fin.

1.- Medidas procesales

Dentro de esta categoría se incluyen aquellas actuaciones que afectan a la regulación del procedimiento, tanto en lo relativo a su tramitación, como en relación con los requisitos exigidos para la práctica de los actos procesales.

(34) Requisitos de acceso al proceso y legitimación.

Se propiciarán medidas para la simplificación y divulgación de los requisitos exigidos por el ordenamiento para la práctica de determinados actos, a fin de favorecer el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, y sin perjuicio de la participación de otras instancias que puedan coadyuvar en el ejercicio de acciones en defensa de los derechos de estas personas.

(35) Oralidad

Se promoverá la oralidad para mejorar las condiciones de celebración de las actuaciones judiciales contempladas en el Capítulo III de las presentes Reglas, y favorecer una mayor agilidad en la tramitación del proceso, disminuyendo los efectos del retraso de la resolución judicial sobre la situación de las personas en condición de vulnerabilidad.

(36) Formularios

Se promoverá la elaboración de formularios de fácil manejo para el ejercicio de determinadas acciones, estableciendo las condiciones para que los mismos sean accesibles y gratuitos para las personas usuarias, especialmente en aquellos supuestos en los que no sea preceptiva la asistencia letrada.

(37) Anticipo jurisdiccional de la prueba

Se recomienda la adaptación de los procedimientos para permitir la práctica anticipada de la prueba en la que participe la persona en condición de vulnerabilidad, para evitar la reiteración de declaraciones, e incluso la práctica de la prueba antes del agravamiento de la discapacidad o de la enfermedad. A estos efectos, puede resultar necesaria la grabación en soporte audiovisual del acto procesal en el que participe la persona en condición de vulnerabilidad, de tal manera que pueda reproducirse en las sucesivas instancias judiciales.

2.- Medidas de organización y gestión judicial

Dentro de esta categoría cabe incluir aquellas políticas y medidas que afecten a la organización y modelos de gestión de los órganos del sistema ju-

dicial, de tal manera que la propia forma de organización del sistema de justicia facilite el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Estas políticas y medidas podrán resultar de aplicación tanto a jueces profesionales como a jueces no profesionales.

(38) Agilidad y prioridad

Se adoptarán las medidas necesarias para evitar retrasos en la tramitación de las causas, garantizando la pronta resolución judicial, así como una ejecución rápida de lo resuelto. Cuando las circunstancias de la situación de vulnerabilidad lo aconsejen, se otorgará prioridad en la atención, resolución y ejecución del caso por parte de los órganos del sistema de justicia.

(39) Coordinación

Se establecerán mecanismos de coordinación intrainstitucionales e interinstitucionales, orgánicos y funcionales, destinados a gestionar las interdependencias de las actuaciones de los diferentes órganos y entidades, tanto públicas como privadas, que forman parte o participan en el sistema de justicia.

(40) Especialización

Se adoptarán medidas destinadas a la especialización de los profesionales, operadores y servidores del sistema judicial para la atención de las personas en condición de vulnerabilidad.

En las materias en que se requiera, es conveniente la atribución de los asuntos a órganos especializados del sistema judicial.

(41) Actuación interdisciplinaria

Se destaca la importancia de la actuación de equipos multidisciplinarios, conformados por profesionales de las distintas áreas, para mejorar la respuesta del sistema judicial ante la demanda de justicia de una persona en condición de vulnerabilidad.

(42) Proximidad

Se promoverá la adopción de medidas de acercamiento de los servicios del sistema de justicia a aquellos grupos de población que, debido a las circunstancias propias de su situación de vulnerabilidad, se encuentran en lugares geográficamente lejanos o con especiales dificultades de comunicación.

Sección 5ª.- Medios alternativos de resolución de conflictos

1.- Formas alternativas y personas en condición de vulnerabilidad

(43) Se impulsarán las formas alternativas de resolución de conflictos en aquellos supuestos en los que resulte apropiado, tanto antes del inicio del proceso como durante la tramitación del mismo. La mediación, la conciliación, el arbitraje y otros medios que no impliquen la resolución del conflicto por un tribunal, pueden contribuir a mejorar las condiciones de acceso a la justicia de determinados grupos de personas en condición de vulnerabilidad, así como a descongestionar el funcionamiento de los servicios formales de justicia.

(44) En todo caso, antes de iniciar la utilización de una forma alternativa en un conflicto concreto, se tomarán en consideración las circunstancias particulares de cada una de las personas afectadas, especialmente si se encuentran en alguna de las condiciones o situaciones de vulnerabilidad contempladas en estas Reglas. Se fomentará la capacitación de los mediadores, árbitros y otras personas que intervengan en la resolución del conflicto.

2.- Difusión e información

(45) Se deberá promover la difusión de la existencia y características de estos medios entre los grupos de población que resulten sus potenciales usuarios cuando la ley permita su utilización.

(46) Cualquier persona vulnerable que participe en la resolución de un conflicto mediante cualquiera de estos medios deberá ser informada, con

carácter previo, sobre su contenido, forma y efectos. Dicha información se suministrará de conformidad con lo dispuesto por la Sección 1ª del Capítulo III de las presentes reglas.

3.- Participación de las personas en condición de vulnerabilidad en la Resolución Alternativa de Conflictos

(47) Se promoverá la adopción de medidas específicas que permitan la participación de las personas en condición de vulnerabilidad en el mecanismo elegido de Resolución Alternativa de Conflictos, tales como la asistencia de profesionales, participación de intérpretes, o la intervención de la autoridad parental para los menores de edad cuando sea necesaria.

La actividad de Resolución Alternativa de Conflictos debe llevarse a cabo en un ambiente seguro y adecuado a las circunstancias de las personas que participen.

Sección 6ª.- Sistema de resolución de conflictos dentro de las comunidades indígenas

(48) Con fundamento en los instrumentos internacionales en la materia, resulta conveniente estimular las formas propias de justicia en la resolución de conflictos surgidos en el ámbito de la comunidad indígena, así como propiciar la armonización de los sistemas de administración de justicia estatal e indígena basada en el principio de respeto mutuo y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

(49) Además serán de aplicación las restantes medidas previstas en estas Reglas en aquellos supuestos de resolución de conflictos fuera de la comunidad indígena por parte del sistema de administración de justicia estatal, donde resulta asimismo conveniente abordar los temas relativos al peritaje cultural y al derecho a expresarse en el propio idioma.

CAPÍTULO III:

CELEBRACIÓN DE ACTOS JUDICIALES

El contenido del presente Capítulo resulta de aplicación a cualquier persona en condición de vulnerabilidad que participe en un acto judicial, ya sea como parte o en cualquier otra condición.

(50) Se velará para que en toda intervención en un acto judicial se respete la dignidad de la persona en condición de vulnerabilidad, otorgándole un trato específico adecuado a las circunstancias propias de su situación.

Sección 1ª.- Información procesal o jurisdiccional

(51) Se promoverán las condiciones destinadas a garantizar que la persona en condición de vulnerabilidad sea debidamente informada sobre los aspectos relevantes de su intervención en el proceso judicial, en forma adaptada a las circunstancias determinantes de su vulnerabilidad.

1.- Contenido de la información

(52) Cuando la persona vulnerable participe en una actuación judicial, en cualquier condición, será informada sobre los siguientes extremos:

- La naturaleza de la actuación judicial en la que va a participar.

- Su papel dentro de dicha actuación.

- El tipo de apoyo que puede recibir en relación con la concreta actuación, así como la información de qué organismo o institución puede prestarlo.

(53) Cuando sea parte en el proceso, o pueda llegar a serlo, tendrá derecho a recibir aquella información que resulte pertinente para la protección de sus intereses. Dicha información deberá incluir al menos:

- El tipo de apoyo o asistencia que puede recibir en el marco de las actuaciones judiciales.

- Los derechos que puede ejercitar en el seno del proceso.

- La forma y condiciones en las que puede acceder a asesoramiento jurídico o a la asistencia técnico-jurídica gratuita en los casos en los que esta posibilidad sea contemplada por el ordenamiento existente.

- El tipo de servicios u organizaciones a las que puede dirigirse para recibir apoyo.

2.- Tiempo de la información

(54) Se deberá prestar la información desde el inicio del proceso y durante toda su tramitación, incluso desde el primer contacto con las autoridades policiales cuando se trate de un procedimiento penal.

3.- Forma o medios para el suministro de la información

(55) La información se prestará de acuerdo a las circunstancias determinantes de la condición de vulnerabilidad, y de manera tal que se garantice que llegue a conocimiento de la persona destinataria.

Se resalta la utilidad de crear o desarrollar oficinas de información u otras entidades creadas al efecto. Asimismo resultan destacables las ventajas derivadas de la utilización de las nuevas tecnologías para posibilitar la adaptación a la concreta situación de vulnerabilidad.

4.- Disposiciones específicas relativas a la víctima

(56) Se promoverá que las víctimas reciban información sobre los siguientes elementos del proceso jurisdiccional:

- Posibilidades de obtener la reparación del daño sufrido.

- Lugar y modo en que pueden presentar una denuncia o escrito en el que ejercite una acción.

- Curso dado a su denuncia o escrito.

- Fases relevantes del desarrollo del proceso.

- Resoluciones que dicte el órgano judicial

(57) Cuando exista riesgo para los bienes jurídicos de la víctima, se procurará informarle de todas las decisiones judiciales que puedan afectar a su seguridad y, en todo caso, de aquéllas que se refieran a la puesta en libertad de la persona inculpada o condenada, especialmente en los supuestos de violencia intrafamiliar.

Sección 2ª.- Comprensión de actuaciones judiciales

(58) Se adoptarán las medidas necesarias para reducir las dificultades de comunicación que afecten a la comprensión del acto judicial en el que participe una persona en condición de vulnerabilidad, garantizando que ésta pueda comprender su alcance y significado.

1.- Notificaciones y requerimientos

(59) En las notificaciones y requerimientos, se usarán términos y estructuras gramaticales simples y comprensibles, que respondan a las necesidades particulares de las personas en condición de vulnerabilidad incluidas en estas Reglas. Asimismo, se evitarán expresiones o elementos intimidatorios, sin perjuicio de las ocasiones en que resulte necesario el uso de expresiones conminatorias.

2.- Contenido de las resoluciones judiciales

(60) En las resoluciones judiciales se emplearán términos y construcciones sintácticas sencillas, sin perjuicio de su rigor técnico.

3.- Comprensión de actuaciones orales

(61) Se fomentarán los mecanismos necesarios para que la persona en condición de vulnerabilidad comprenda los juicios, vistas, comparecencias y otras actuaciones judiciales orales en las que participe, teniéndose presente el contenido del apar-

tado 3 de la Sección 3ª del presente Capítulo,

Sección 3ª.- Comparecencia en dependencias judiciales

(62) Se velará para que la comparecencia en actos judiciales de una persona en condición de vulnerabilidad se realice de manera adecuada a las circunstancias propias de dicha condición.

1.- Información sobre la comparecencia

(63) Con carácter previo al acto judicial, se procurará proporcionar a la persona en condición de vulnerabilidad información directamente relacionada con la forma de celebración y contenido de la comparecencia, ya sea sobre la descripción de la sala y de las personas que van a participar, ya sea destinada a la familiarización con los términos y conceptos legales, así como otros datos relevantes al efecto.

2.- Asistencia

(64) Previa a la celebración del acto

Se procurará la prestación de asistencia por personal especializado (profesionales en Psicología, Trabajo Social, intérpretes, traductores u otros que se consideren necesarios) destinada a afrontar las preocupaciones y temores ligados a la celebración de la vista judicial.

(65) Durante el acto judicial

Cuando la concreta situación de vulnerabilidad lo aconseje, la declaración y demás actos procesales se llevarán a cabo con la presencia de un profesional, cuya función será la de contribuir a garantizar los derechos de la persona en condición de vulnerabilidad.

También puede resultar conveniente la presencia en el acto de una persona que se configure como referente emocional de quien se encuentra en condición de vulnerabilidad.

3.- Condiciones de la comparecencia

Lugar de la comparecencia

(66) Resulta conveniente que la comparecencia tenga lugar en un entorno cómodo, accesible, seguro y tranquilo.

(67) Para mitigar o evitar la tensión y angustia emocional, se procurará evitar en lo posible la coincidencia en dependencias judiciales de la víctima con el inculpado del delito; así como la confrontación de ambos durante la celebración de actos judiciales, procurando la protección visual de la víctima.

Tiempo de la comparecencia

(68) Se procurará que la persona vulnerable espere el menor tiempo posible para la celebración del acto judicial.

Los actos judiciales deben celebrarse puntualmente. Cuando esté justificado por las razones concurrentes, podrá otorgarse preferencia o prelación a la celebración del acto judicial en el que participe la persona en condición de vulnerabilidad.

(69) Es aconsejable evitar comparecencias innecesarias, de tal manera que solamente deberán comparecer cuando resulte estrictamente necesario conforme a la normativa jurídica. Se procurará asimismo la concentración en el mismo día de la práctica de las diversas actuaciones en las que deba participar la misma persona.

(70) Se recomienda analizar la posibilidad de preconstituir la prueba o anticipo jurisdiccional de la prueba, cuando sea posible de conformidad con el Derecho aplicable.

(71) En determinadas ocasiones podrá procederse a la grabación en soporte audiovisual del acto, cuando ello pueda evitar que se repita su celebración en sucesivas instancias judiciales.

Forma de la comparecencia

(72) Se procurará adaptar el lenguaje utilizado a las condiciones de la persona en condición de vulnerabilidad, tales como la edad, el grado de madurez, el nivel educativo, la capacidad intelectual, el grado de discapacidad o las condiciones socio-culturales. Se debe procurar formular preguntas claras, con una estructura sencilla

(73) Quienes participen en el acto de comparecencia deben evitar emitir juicios o críticas sobre el comportamiento de la persona, especialmente en los casos de víctimas del delito.

(74) Cuando sea necesario se protegerá a la persona en condición de vulnerabilidad de las consecuencias de prestar declaración en audiencia pública, podrá plantearse la posibilidad de que su participación en el acto judicial se lleve a cabo en condiciones que permitan alcanzar dicho objetivo, incluso excluyendo su presencia física en el lugar del juicio o de la vista, siempre que resulte compatible con el Derecho del país. A tal efecto, puede resultar de utilidad el uso del sistema de videoconferencia o del circuito cerrado de televisión.

4.- Seguridad de las víctimas en condición de vulnerabilidad

(75) Se recomienda adoptar las medidas necesarias para garantizar una protección efectiva de los bienes jurídicos de las personas en condición de vulnerabilidad que intervengan en el proceso judicial en calidad de víctimas o testigos; así como garantizar que la víctima sea oída en aquellos procesos penales en los que estén en juego sus intereses.

(76) Se prestará especial atención en aquellos supuestos en los que la persona está sometida a un peligro de victimización reiterada o repetida, tales como víctimas amenazadas en los casos de delincuencia organizada, menores víctimas de abuso sexual o malos tratos, y mujeres víctimas de violencia dentro de la familia o de la pareja.

5.- Accesibilidad de las personas con discapacidad

(77) Se facilitará la accesibilidad de las personas con discapacidad a la celebración del acto judicial en el que deban intervenir, y se promoverá en particular la reducción de barreras arquitectónicas, facilitando tanto el acceso como la estancia en los edificios judiciales.

6.- Participación de niños, niñas y adolescentes en actos judiciales

(78) En los actos judiciales en los que participen menores se debe tener en cuenta su edad y desarrollo integral, y en todo caso:

— Se deberán celebrar en una sala adecuada.

— Se deberá facilitar la comprensión, utilizando un lenguaje sencillo.

- Se deberán evitar todos los formalismos innecesarios, tales como la toga, la distancia física con el tribunal y otros similares.

7.- Integrantes de comunidades indígenas

(79) En la celebración de los actos judiciales se respetará la dignidad, las costumbres y las tradiciones culturales de las personas integrantes de comunidades indígenas, conforme a la legislación interna de cada país.

Sección 4ª.- Protección de la intimidad

1.- Reserva de las actuaciones judiciales

(80) Cuando el respeto de los derechos de la persona en condición de vulnerabilidad lo aconseje, podrá plantearse la posibilidad de que las actuaciones jurisdiccionales orales y escritas no sean públicas, de tal manera que solamente puedan acceder a su contenido las personas involucradas.

2.- Imagen

(81) Puede resultar conveniente la prohibición de la toma y difusión de imágenes, ya sea en fotografía o en vídeo, en aquellos supuestos en los que pueda afectar de forma grave a la dignidad, a la situación emocional o a la seguridad de la persona en condición de vulnerabilidad.

(82) En todo caso, no debe estar permitida la toma y difusión de imágenes en relación con los niños, niñas y adolescentes, por cuanto afecta de forma decisiva a su desarrollo como persona.

3.- Protección de datos personales

(83) En las situaciones de especial vulnerabilidad, se velará para evitar toda publicidad no deseada de los datos de carácter personal de los sujetos en condición de vulnerabilidad.

(84) Se prestará una especial atención en aquellos supuestos en los cuales los datos se encuentran en soporte digital o en otros soportes que permitan su tratamiento automatizado.

CAPÍTULO IV:

EFICACIA DE LAS REGLAS

Este Capítulo contempla expresamente una serie de medidas destinadas a fomentar la efectividad de las Reglas, de tal manera que contribuyan de manera eficaz a la mejora de las condiciones de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

1.- Principio general de colaboración

(85) La eficacia de las presentes Reglas está directamente ligada al grado de colaboración entre sus destinatarios, tal y como vienen definidos en la Sección 3ª del Capítulo I.

La determinación de los órganos y entidades llamadas a colaborar depende de las circunstancias propias de cada país, por lo que los principales

impulsores de las políticas públicas deben poner un especial cuidado tanto para identificarlos y recabar su participación, como para mantener su colaboración durante todo el proceso.

(86) Se propiciará la implementación de una instancia permanente en la que puedan participar los diferentes actores a los que se refiere el apartado anterior, y que podrá establecerse de forma sectorial.

(87) Se destaca la importancia de que el Poder Judicial colabore con los otros Poderes del Estado en la mejora del acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

(88) Se promoverá la participación de las autoridades federales y centrales, de las entidades de gobierno autonómico y regional, así como de las entidades estatales en los estados federales, dado que frecuentemente el ámbito de sus competencias se encuentra más próximo a la gestión directa de la protección social de las personas más desfavorecidas.

(89) Cada país considerará la conveniencia de propiciar la participación de las entidades de la sociedad civil por su relevante papel en la cohesión social, y por su estrecha relación e implicación con los grupos de personas más desfavorecidas de la sociedad.

2.- Cooperación internacional

(90) Se promoverá la creación de espacios que permitan el intercambio de experiencias en esta materia entre los distintos países, analizando las causas del éxito o del fracaso en cada una de ellas o, incluso, fijando buenas prácticas. Estos espacios de participación pueden ser sectoriales.

En estos espacios podrán participar representantes de las instancias permanentes que puedan crearse en cada uno de los Estados.

(91) Se insta a las Organizaciones Internacionales y Agencias de Cooperación para que:

— Continúen brindando su asistencia técnica y económica en el fortalecimiento y mejora del acceso a la justicia.

— Tengan en cuenta el contenido de estas Reglas en sus actividades, y lo incorporen, de forma transversal, en los distintos programas y proyectos de modernización del sistema judicial en que participen.

— Impulsen y colaboren en el desarrollo de los mencionados espacios de participación.

3.- Investigación y estudios

(92) Se promoverá la realización de estudios e investigaciones en esta materia, en colaboración con instituciones académicas y universitarias.

4.- Sensibilización y formación de profesionales

(93) Se desarrollarán actividades que promuevan una cultura organizacional orientada a la adecuada atención de las personas en condición de vulnerabilidad a partir de los contenidos de las presentes Reglas.

(94) Se adoptarán iniciativas destinadas a suministrar una adecuada formación a todas aquellas personas del sistema judicial que, con motivo de su intervención en el proceso, tienen un contacto con las personas en condición de vulnerabilidad. Se considera necesario integrar el contenido de estas Reglas en los distintos programas de formación y actualización dirigidos a las personas que trabajan en el sistema judicial.

5.- Nuevas tecnologías

(95) Se procurará el aprovechamiento de las posibilidades que ofrezca el progreso técnico para mejorar las condiciones de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

6.- Manuales de buenas prácticas sectoriales

(96) Se elaborarán instrumentos que recojan las

mejores prácticas en cada uno de los sectores de vulnerabilidad, y que puedan desarrollar el contenido de las presentes Reglas adaptándolo a las circunstancias propias de cada grupo.

(97) Asimismo se elaborará un catálogo de instrumentos internacionales referidos a cada uno de los sectores o grupos mencionados anteriormente.

7.- Difusión

(98) Se promoverá la difusión de estas Reglas entre los diferentes destinatarios de las mismas definidos en la Sección 3ª del Capítulo I.

(99) Se fomentarán actividades con los medios de comunicación para contribuir a configurar actitudes en relación con el contenido de las presentes Reglas.

8.- Comisión de seguimiento

(100) Se constituirá una Comisión de Seguimiento con las siguientes finalidades:

— Elevar a cada Plenario de la Cumbre un informe sobre la aplicación de las presentes Reglas.

— Proponer un Plan Marco de Actividades, a efectos de garantizar el seguimiento a las tareas de implementación del contenido de las presentes reglas en cada país.

— A través de los órganos correspondientes de la Cumbre, promover ante los organismos internacionales hemisféricos y regionales, así como ante las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado de Iberoamérica, 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.

— Proponer modificaciones y actualizaciones al contenido de estas Reglas.

— La Comisión estará compuesta por cinco miembros designados por la Cumbre Judicial

Iberoamericana. En la misma podrán integrarse representantes de las otras Redes Iberoamericanas del sistema judicial que asuman las presentes Reglas. En todo caso, la Comisión tendrá un número máximo de nueve miembros.

El presente texto ha sido elaborado con el apoyo del Proyecto EUROSocial JUSTICIA, por un Grupo de Trabajo constituido en el seno de la Cumbre Judicial Iberoamericana, en el que también han participado la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF), la Federación Iberoameri-

cana del Ombudsman (FIO) y la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados (UIBA).

Las Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad han sido aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, que ha tenido lugar en Brasilia entre los días 4 y 6 de marzo de 2008. Las otras redes antes citadas han iniciado el proceso para someterlas a la aprobación de sus respectivos órganos de gobierno, aprobación que se ha producido, al tiempo de cerrar esta publicación para el caso de la UIBA, la AIDEF y la AIAMP.

Reglas de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad

Documento de sustentación

A.N. Rodríguez / ACNUR

Primera parte El acceso de las personas vulnerables a la justicia

Uno de los símbolos de la Justicia era la pluma de avestruz. Era el símbolo de Maat, diosa de la Verdad y de la Justicia para los egipcios, quienes eligieron este símbolo porque las plumas del avestruz son todas rectas e iguales y representan el principio de la igualdad de todos los que reclamaban justicia ante los tribunales.

Cuando el juez fallaba a favor de una de las partes, solía inclinar la pluma hacia la que tenía la razón. Los faraones y los altos magistrados se hacían acompañar de abanicos compuestos por este tipo de plumas.

**Exposición Símbolos y Ritos de la Justicia.
Tribunal Supremo de España. 2006.**

LA JUSTICIA COMO CONDICIÓN DE EFICACIA DE LOS DERECHOS

IGUALDAD FORMAL E IGUALDAD SUSTANCIAL ANTE LA LEY. Desde finales del siglo XVIII, especialmente con motivo de la Revolución Francesa, se produjo un importante avance en el igualitarismo jurídico, que se centró en la igualdad de los ciudadanos ante la norma jurídica. El Estado ha reconocido la igualdad de derechos ante la Ley, de tal forma que el ordenamiento reconoce a todos los ciudadanos (universalidad) los mismos derechos (igualdad formal). Se habla de una primera generación de derechos, fundamentalmente individuales, como garantía frente al poder absoluto del monarca, vinculados al ser humano en su condición de tal y a su dignidad (Hernando Santiago).

Pese a la enorme importancia de este reconocimiento, también es verdad que el mismo se ha demostrado insuficiente para la efectividad de la igualdad, de tal manera que en muchos ámbitos y numerosos lugares las desigualdades reales son cada vez mayores. Así las cosas, las sociedades del siglo XX fueron abandonando el individualismo propio de las corrientes liberales, reconociendo obligaciones sociales de los poderes públicos.

Tras la Segunda Guerra Mundial, se produjo un proceso de incremento de las funciones de un Estado preocupado por extender los servicios sociales (Estado del bienestar o welfare state), dando lugar crecientemente a lo que BOBBIO denomina función promocional del ordenamiento, es decir, provocando o alentando la realización de los comportamientos socialmente deseados. En este marco nació la denominada segunda generación de derechos que engloba a los económicos, sociales y culturales.

Muchos países han dado un importante paso hacia la efectividad de la igualdad facultando a los poderes públicos a remover todos aquellos obstáculos que impiden la igualdad sustancial o material: la desigual situación de partida requiere la adopción de medidas

que tiendan a reequilibrar dicha situación (RIDAU-RA). Nacen así en EEUU las denominadas affirmative actions a través de las cuales se pretende paliar situaciones de desigualdad de un grupo de población. La expresión acción positiva comprende todo “trato formalmente desigual cuya finalidad es avanzar hacia la igualdad sustancial, en especial a favor de las personas pertenecientes a grupos tradicionalmente preteridos” (DÍEZ PICAZO, “Sistema derechos fundamentales”). De esta manera, la propia Ley asume un papel de instrumento de dinamización del cambio social.

PAPEL DEL SISTEMA JUDICIAL EN LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS POR EL ORDENAMIENTO. Sin embargo, el reconocimiento de un derecho por la norma jurídica carece de sentido si el Estado no configura un mecanismo que permita su aplicación efectiva, es decir, que posibilite su cumplimiento eficaz en caso de violación o desconocimiento: el sistema judicial asume un relevante papel en este ámbito, coadyuvando a la efectividad de los derechos reconocidos por la normativa legal.

Efectivamente, frente a la violación de un derecho reconocido por el ordenamiento (conflicto) originada por la actuación de un particular o de una institución pública, el Estado debe ser capaz de dar protección al ciudadano titular del derecho, amparo que se realiza a través del otorgamiento a un órgano público de la facultad de resolver el conflicto mediante la aplicación de la Ley (función jurisdiccional o judicial).

Como vemos, se trata de una función del Estado estrictamente necesaria para evitar que las personas resuelvan el conflicto por su propia mano, facilitando la convivencia: (tutela de los derechos e intereses legítimos de las personas y de las empresas); así como para proteger a los ciudadanos frente a los abusos de los poderes públicos (control de la acción de los gobernantes y de la Administración para garantizar su pleno sometimiento al Derecho).

Este papel clave del sistema judicial afecta a la efectividad de todo tipo de derechos, también a los denominados derechos económicos, sociales y culturales

A estos efectos, resulta relevante el documento titulado “El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

EL ACCESO A LA JUSTICIA

SOBRE LA NOCIÓN DE ACCESO A LA JUSTICIA

Concepto. El acceso a la justicia puede definirse como el derecho fundamental que tiene toda persona para acudir y promover la actividad de los órganos encargados de prestar el servicio público de impartición de justicia, con la finalidad de obtener la tutela jurídica de sus intereses a través de una resolución pronta, completa e imparcial (VII Cumbre Judicial Iberoamericana).

Este derecho no se reduce al acceso a los tribunales, sino que también engloba la propia respuesta dada por el sistema de justicia: obtención de una resolución pronta, justa y equitativa, que se ejecute de forma efectiva. La correcta comprensión del acceso a la justicia implica examinar su doble dimensión: individual y colectiva.

Dimensión individual del acceso a la justicia. Desde la dimensión individual, es un derecho que corresponde a cada ciudadano y que, frecuentemente, está reconocido en el ordenamiento con el carácter de derecho fundamental o derecho humano básico. El derecho reconocido por la norma jurídica (*ius*) y la acción (*actio*) son dos caras de la misma moneda y se encuentran íntimamente relacionados. Desde esta perspectiva, se configura como el colofón del sistema de derechos.

Dimensión colectiva del acceso a la justicia. En su dimensión colectiva, el acceso a la justicia es un elemento esencial no solamente para el sistema jurídico, sino también para la propia cohesión social. Y, como

quiera que implica centrar la atención en el ciudadano como sujeto del acceso a la justicia, lleva consigo una visión de la justicia como servicio público.

A) Sistema democrático. En primer lugar, la existencia de una adecuada tutela judicial supone una pieza clave para el funcionamiento del sistema democrático y del propio Estado de Derecho, pues la eficacia del propio ordenamiento depende del acceso a los ciudadanos al sistema de justicia para la defensa de sus derechos.

B) Cohesión social. En segundo término, el funcionamiento del sistema de justicia puede contribuir de forma importante a la reducción de las desigualdades sociales (favoreciendo la cohesión social): coadyuvando a la eficacia de los derechos reconocidos por el ordenamiento, ya sea aquéllos cuya titularidad corresponde a la generalidad de los ciudadanos, ya sea los que se reconocen a un determinado grupo de población dentro de la acción positiva del Estado para mitigar la desigualdad.

C) Servicio público. En tercer lugar, la visión de la justicia como un servicio público lleva consigo la redefinición de la relación entre el ciudadano y los funcionarios del sistema de justicia de tal manera que éstos se configuren como servidores públicos.

El Estado contemporáneo viene asumiendo múltiples y heterogéneas funciones, debiendo proporcionar a los ciudadanos bienes y servicios que sólo él mismo se encuentra en condiciones de garantizar en términos de equidad para el conjunto de la sociedad. Aunque la Justicia se ha venido concibiendo tradicionalmente como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos (función jurisdiccional), ha sufrido una profunda revisión transformándose en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo.

La consideración de la Administración de Justicia como servicio público descubre un ámbito de relaciones entre dicha administración y su usuario, esencialmente distinto de la actividad jurisdiccional de los juzgados y tribunales, que tradicionalmente ha estado abandonado y huérfano de regulación.

El sistema judicial ha de ser capaz de ofrecer al ciudadano unos estándares de calidad y eficacia al menos homologables a los que se exigen al resto de los servicios públicos del Estado (educación, sistema sanitario, infraestructuras, etcétera), de tal manera que la Justicia no puede ni debe quedar atrás en el proceso de modernización general del Estado.

Instrumentos internacionales. Distintos instrumentos internacionales han recogido el derecho de acceso a la justicia por parte de los ciudadanos. En el ámbito de Naciones Unidas, el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) establece que “toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.

Asimismo, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) dispone que “todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tiene derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación e carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”.

En el continente americano cabe resaltar, en primer lugar, el artículo 18 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) según la cual “toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”. También es destacable el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), que afirma que “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación

penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”

En el ámbito del Consejo de Europa, el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950) dispone que “toda persona tiene derecho a que su causa sea vista equitativa y públicamente en un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá sea sobre sus derechos y obligaciones civiles, sea sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella”.

Por otra parte, el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) afirma que “toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículos”.

ACCESO A LA JUSTICIA Y CIUDADANO

Desplazamiento del foco de atención al ciudadano. Un sistema judicial orientado al ciudadano.

Los estudios sobre la justicia y la normativa del poder judicial se han centrado tradicionalmente en los órganos que tenían atribuida la función jurisdiccional: su composición, planta, funcionamiento y garantías de independencia. Sin embargo, siguiendo a Bonet Navarro, históricamente no se fijaron en qué medida los sujetos jurídicos tenían la facultad de pedir y conseguir una respuesta jurisdiccional respecto de sus intereses; ni siquiera cómo quedaba garantizado poder acudir a los tribunales, ni cuál sería la calidad de la respuesta jurídica que estos tuviera que dar.

La perspectiva del acceso a la justicia supone centrar la atención en los derechos de los justiciables frente al Estado, es decir, definir el estatuto jurídico que cada individuo tiene con respecto a la función jurisdiccional del Estado, qué puede esperar –y, en su caso, qué tiene derecho a exigir– el ciudadano, en

Derecho, con respecto al Estado-Juez (Hernando Santiago, “Jurisdicción y Constitución”).

Téngase en cuenta que el sistema de justicia no es un fin en sí mismo, sino que constituye un medio para conseguir el cumplimiento de una función del Estado: la protección de los derechos de los ciudadanos mediante la resolución de los conflictos entre particulares y entre éstos y los poderes públicos. La prestación de dicha función, como cualquier otra estatal, se realiza siempre en beneficio del ciudadano.

Desde esta perspectiva, el ciudadano se convierte en el protagonista real del sistema de justicia, desplazando de este lugar al juez y al resto de profesionales del sistema. En este sentido una de las conclusiones del Seminario Interamericano de Gobierno Judicial (Buenos Aires junio 2006) se refiere a la “necesidad de que el Sistema de Justicia esté de cara a la gente, pensando en las necesidades del habitante”. Así las cosas, el sistema judicial debe estar orientado a la satisfacción de las necesidades del ciudadano.

Acceso a la justicia y legitimidad del sistema. Conviene tener presente que las instituciones públicas de una sociedad democrática deben generar la confianza de los ciudadanos, de tal manera que éstos se reconozcan como titulares del poder y beneficiarios últimos de sus actuaciones (García De Enterría, “Democracia, jueces y control de la Administración”). El sistema de justicia ha permanecido durante mucho tiempo ajeno a esta exigencia, lo que le ha supuesto una importante pérdida de confianza por parte del ciudadano y, por tanto, una disminución de su propia legitimidad.

Con la expresión legitimidad social se alude al grado de confianza y de credibilidad social que una determinada institución pública genera entre la ciudadanía. Se trata de un rasgo imprescindible de los sistemas de justicia, no un atributo opcional con el que pueden aparecer caracterizados: de una Justicia eficiente pero sin autoridad moral difícilmente puede esperarse que logre llevar a cabo con éxito las funciones que tiene encomendadas (Noveno Barómetro de Opinión de Metroscopia en España). Según afirma acertadamente Ledesma Bartret (“Derechos huma-

nos y política judicial”), “la legitimación del poder judicial no es de origen, no es por razón de elección democrática de sus miembros, sino de ejercicio; los jueces se legitiman en cuanto intérpretes y aplicadores independientes de la Ley democrática”.

Como afirman Toharia y García De La Cruz (“La justicia ante el espejo”), “el buen sistema de Justicia debe generar en sus usuarios (reales o potenciales) el convencimiento de que sus asuntos van a ser tratados no sólo diligente y competentemente, sino además de la forma más ecuánime, recta y equilibrada posible”; añadiendo que “la buena Justicia necesita aparecer como confiable y digna de respeto: de ello dependerá su autorricas”.

La falta de legitimidad social del sistema de justicia tendrá efectos muy negativos sobre su funcionamiento en el marco del equilibrio de poderes dentro del Estado; y, desde una perspectiva positiva, la debida atención a aquellos aspectos que fomentan la confianza del ciudadano determinará un incremento de la legitimidad social del sistema de justicia. En este sentido, la 23ª Conferencia del Ministros de Justicia del Consejo de Europa, que tuvo lugar en Londres durante los días 8 y 9 de junio de 2000 bajo el título “Conducir la Justicia al siglo XXI”, abordó determinadas medidas para garantizar a los ciudadanos un acceso efectivo a la justicia, reforzando su confianza en el sistema judicial, especialmente mejorando su efectividad y respetando en todo caso su independencia.

El nivel de legitimidad social del sistema de justicia deriva de la forma en la que la ciudadanía percibe su funcionamiento en relación con los rasgos que le resultan esenciales: independencia/imparcialidad, eficacia/calidad y efectividad del acceso a la justicia. De esta manera, está directamente relacionado con el grado de accesibilidad para el usuario, el trato que se le dispensa y el grado de transparencia a la hora de dar cuenta de su funcionamiento de conjunto (Noveno Barómetro de Opinión).

En definitiva, la falta de un efectivo acceso a la justicia en un determinado país afecta directamente a la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial y, por tanto, a su propia legitimidad.

LA EFECTIVIDAD DEL ACCESO A LA JUSTICIA. De conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, la cualidad de moderno se aplica a algo cuando se quiere indicar que pertenece al tiempo del que habla; el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el término “moderno” como “perteneciente al tiempo del que habla o a una época reciente”.

De esta manera, un proceso de modernización consistirá en la adaptación a las exigencias que impone la sociedad actual.

Uno de los grandes retos de un sistema judicial moderno, capaz por tanto de responder adecuadamente a las exigencias de la sociedad en los umbrales del siglo XXI, consiste en incrementar la efectividad del derecho de acceso a la justicia.

El reconocimiento formal del derecho de acceso a la justicia a todos los ciudadanos en los diferentes ordenamientos ha supuesto un paso importante, pero se ha demostrado insuficiente. Es necesario avanzar hacia la una mayor efectividad.

Este problema tiene una dimensión esencialmente dinámica, es decir, es un proceso en el cual es necesario ir avanzando hacia mayores grados de efectividad de la tutela judicial. Recordemos que “proceso” es “acción de ir hacia delante”, según la primera acepción del término contenida en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

PRESUPUESTOS CONCEPTUALES DE LA EFECTIVIDAD DEL ACCESO A LA JUSTICIA. El proceso de lucha por la efectividad del derecho de acceso a la justicia se construye principalmente sobre tres presupuestos conceptuales:

— Adopción de una perspectiva integral: corresponde a todo el sistema de justicia y en todas las fases del procedimiento.

— Adopción de un enfoque funcional: barreras que limitan el acceso a la justicia.

— Adopción de un enfoque centrado en las personas vulnerables: actuación más intensa frente a unos mayores obstáculos.



Un enfoque funcional: las barreras que limitan el acceso a la justicia. Siguiendo a CAPPELLETTI y GARTH (“El acceso a la justicia...”), una primera oleada en materia de acceso a la justicia tuvo su ámbito en los problemas relativos al asesoramiento legal, mediante la ayuda jurídica a las personas con menos recursos económicos; la segunda oleada se centró en reformas destinadas a dar representación legal a los intereses difusos (especialmente en materia de consumidores y protección medioambiental); mientras que la tercera oleada adopta el denominado enfoque del acceso a la justicia, que se centra en la identificación y actuación sobre las barreras que impiden el efectivo acceso a la justicia. Señalan los citados autores que este enfoque supone el estudio crítico y reforma de toda la maquinaria jurídica, extendiéndose a todas las instituciones y recursos, el personal y los procedimientos utilizados para procesar y aun prevenir disputas en las sociedades modernas.

Este enfoque funcional resulta de gran utilidad en el estudio del funcionamiento del sistema judicial: facilitar el acceso del ciudadano al sistema de justicia mediante el análisis de los obstáculos que afectan al pleno ejercicio de sus derechos ante el sistema judicial, así como de las medidas que resulten adecuadas para la remoción de dichos obstáculos.

Las barreras que impiden o dificultan el acceso a la justicia pueden ser, en primer lugar, de naturaleza procesal: la propia normativa procedimental establece requisitos que suponen obstáculos para el ejercicio de un derecho ante los tribunales. Pero esas barreras también pueden ser sociales, económicas, culturales o incluso religiosas.

Resulta claro que el sistema de justicia puede operar sobre las barreras procesales: modificando la normativa reguladora del procedimiento, y actuando sobre la propia forma en que los operadores y servidores judiciales la aplican.

Haciendo referencia a los obstáculos de naturaleza social, económica y/o cultural, es necesario tener en cuenta que, aunque el derecho de acceso a la justicia tenga un fuerte componente individual, también adquiere una dimensión político-social en cuanto afecta a determinados grupos de población o a personas con determinados perfiles sociales (GARCÍA DE LA CRUZ, “La justicia y los ciudadanos inmigrantes”): los discapacitados, los migrantes, etcétera. Esta última dimensión determina que los órganos públicos

tienen la responsabilidad de desarrollar políticas y actuaciones destinadas a la superación o mitigación de estas barreras. El sistema de justicia no puede quedar al margen sino que tiene un importante papel a jugar en este ámbito.

Las Reglas de Brasilia pueden contribuir a que los encargados de diseñar y gestionar las políticas públicas judiciales, así como los servidores y operadores del sistema de justicia, asuman esta realidad trasladándola a su respectiva función. A tal efecto, contienen una serie de recomendaciones y líneas básicas de actuación para mejorar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

Un enfoque integral: actuación por todo el sistema de justicia y en todo el procedimiento.

A) Todo el sistema de justicia. El problema acceso a la justicia, y por tanto la elaboración de unas reglas mínimas o estándares destinados a mejorar el acceso a la justicia de las personas vulnerables, debe analizarse desde una perspectiva global que tome en consideración todo el sistema de justicia, es decir, el sistema compuesto por un conjunto de entidades, órganos e instituciones del Estado que están involucradas en la función de administrar justicia (DE LA JARA, “¿Se puede reformar el Poder Judicial?”). Recordemos que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define “sistema” como “conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”. De este sistema forman parte:

- a) Los responsables del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas dentro del sistema judicial;
- b) Los Jueces, Fiscales, Defensores Públicos, Procuradores y demás servidores que laboren en el sistema de Administración de Justicia;
- c) Los Abogados y otros profesionales del Derecho, así como los Colegios y Agrupaciones de Abogados;
- d) Las personas que desempeñan sus funciones en las instituciones de Ombudsman.

e) Policías y servicios penitenciarios.

f) Y, con carácter general, todos los operadores del sistema judicial y quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento.

Como puede observarse, la anterior enumeración no tiene carácter exhaustivo porque la exacta configuración del sistema de justicia de cada país dependerá de las específicas circunstancias de su ordenamiento. En este apartado solamente pretende destacarse la necesidad de considerar el conjunto del sistema de justicia, y no solamente una de sus partes.

B) Todo el procedimiento. El análisis del acceso a la justicia no debe centrarse únicamente en las condiciones para el ejercicio de la acción por parte del ciudadano, sino que también debe extenderse a todas las fases de la tramitación del procedimiento, incluyendo los sucesivos recursos, así como a la propia ejecución de lo resuelto por el tribunal.

Un enfoque centrado en las personas vulnerables: actuación más intensa frente a unos mayores obstáculos. Las últimas tendencias parten de una concepción muy amplia del acceso a la justicia, englobando temas tan diversos como los siguientes: fomento de la cultura jurídica, la información a la ciudadanía sobre los derechos de los que es titular, comprensión de los actos judiciales, asistencia legal y defensa pública en las distintas jurisdicciones, mecanismos alternativos de solución de conflictos, efectividad de la respuesta judicial mediante procedimientos ágiles (reducción de la mora judicial), etcétera. Habría que reflexionar sobre si una perspectiva tan amplia esté restando utilidad al propio concepto de acceso a la justicia. Se contribuirá a incrementar la efectividad de la tutela judicial centrandolo el objeto de análisis en las barreras que dificultan el acceso a la justicia de las personas más desfavorecidas de la sociedad.

En todo caso, la concurrencia de unos mayores obstáculos para el acceso a la justicia justifica una actuación más intensa del sistema judicial para su mitigación o eliminación, como se analiza más adelante con mayor detenimiento.

Hay que destacar la relevancia de la elaboración de un documento que aborde específicamente esta cuestión (el acceso a la justicia de las personas más desprotegidas) de forma global (más allá de meros trabajos relativos a grupos concretos de población y/o experiencias nacionales), otorgándole un fundamento teórico común (marco conceptual) y generando líneas de solución/propuestas de mejora/recomendaciones (reglas). Se trata de las Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad.

EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD

PANORAMA ACTUAL DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN IBEROAMÉRICA. Los diferentes países iberoamericanos han progresado de forma indudable durante las últimas décadas, con importantes procesos de reforma, avanzando tanto en la democratización de sus instituciones de gobierno, como en una mayor estabilidad y crecimiento económicos. Sin embargo, los analistas destacan que persisten, o incluso se han agravado, los problemas tradicionales de la región tales como pobreza, inequidad, falta de oportunidades y fragilidad del Estado de Derecho (López Ayllón, “Globalización...”).

Este panorama tiene su reflejo en el sistema judicial. Pese a que durante los últimos años han existido múltiples procesos de reformas de la justicia, éstos no han conseguido mejorar la posibilidad real del acceso a la justicia de las personas más desfavorecidas dentro de la sociedad. Hay que constatar la existencia de grandes sectores de la población que no tienen posibilidad efectiva de acceder a la justicia para la defensa de sus derechos, o que lo pueden hacer con enormes dificultades.

En los últimos años asistimos a un proceso de globalización de las relaciones sociales y económicas, con grandes cambios en los sistemas de comunicación, en la movilidad de los recursos financieros y comerciales, y en el propio desarrollo social. Sin embargo, no parece que la globalización de las relaciones sociales y económicas esté contribuyendo a la reducción de estas dificultades (López Ayllón, “Globalización...”).

El acelerado progreso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación podría contribuir a la mejora de las condiciones de acceso a la justicia de determinados grupos de población. Sin embargo, también hay que constatar que esta contribución es aún escasa, debido especialmente a que la denominada “brecha digital” afecta considerablemente a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

También es necesario señalar que “uno de los aspectos que se destacan como debilidades en el acceso a la justicia, y que influyen fuertemente en la sensación de vulnerabilidad de las personas es el quiebre entre la realidad jurídica prevista y la práctica” (González Ramírez). Por ello, no basta con actuar sobre la normativa reguladora del sistema judicial, sino que también es necesario adoptar aquellas medidas que coadyuven a su efectividad. Si bien es cierto que la existencia de una legislación adecuada es un presupuesto necesario para avanzar en la garantía del acceso a la justicia, también es verdad que es insuficiente para lograr una efectividad de las actuaciones del sistema judicial en este ámbito.

ACTUACIÓN MÁS INTENSA PARA MEJORAR EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS VULNERABLES. Las barreras u obstáculos que limitan la tutela de los derechos por la justicia afectan especialmente a aquellas personas que se encuentran más desfavorecidas por motivos económicos, sociales y/o culturales (pueblos indígenas, niños y adolescentes, migrantes, discapacitados...). En este sentido, recordemos que la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (81)7, de 14 de mayo, sobre los medios para facilitar el acceso a la justicia, reconoce “que el procedimiento judicial es frecuentemente tan complejo, largo y costoso que los particulares –y especialmente las personas econó-

mica o socialmente desfavorecidas- encuentran serias dificultades para ejercer sus derechos en los Estados miembros”. Como afirma la Declaración Final de Cancún (VII Cumbre Judicial), “las barreras que limitan el acceso a la justicia afectan especialmente a las personas que carecen de recursos y de condiciones para hacer valer sus derechos”; aunque esta afirmación fue realizada por la Cumbre en relación con la asistencia legal y defensa pública, puede aplicarse a los distintos ámbitos del acceso a la justicia.

Como quiera que las personas más vulnerables de la sociedad encuentran mayores obstáculos para la tutela de sus derechos por parte de los poderes públicos (perspectiva de análisis funcional), está justificada una actuación más intensa del sistema judicial para mejorar las condiciones de ejercicio de sus derechos ante los tribunales de justicia. Como afirma acertadamente Thompson (“Manual de políticas...”), “si bien la sociedad en general debe resultar beneficiada de todo proceso o iniciativa de modernización o fortalecimiento bajo el principio de solidaridad social, debe focalizarse la atención hacia aquellos grupos social, histórica y regularmente en condiciones desventajosas para la concreción de sus derechos”.

Destaca la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“El acceso a la justicia como garantía...”) que “la Corte ha establecido que la desigualdad real entre las partes de un proceso determina el deber estatal de adoptar todas aquellas medidas que permitan aminorar las carencias que imposibiliten el efectivo resguardo de los propios intereses.

La Comisión Interamericana también ha remarcado, que las particulares circunstancias de un caso, pueden determinar la necesidad de contar con garantías adicionales a las prescritas explícitamente en los instrumentos de derechos humanos, a fin de asegurar un juicio justo. Para la CIDH, esto incluye advertir y reparar toda desventaja real que las partes de un litigio puedan enfrentar, resguardando así el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación”.

ACCESO A LA JUSTICIA Y COHESIÓN SOCIAL. Si se mejora su acceso a la justicia, se incrementan las posi-

bilidades de las personas desfavorecidas de superar la pobreza y la exclusión; de esta manera, el propio sistema de justicia podrá convertirse en motor de la cohesión social. En caso contrario, el citado sistema judicial podría llegar a actuar como mecanismo perpetuador de las desigualdades.

Afirma el “Manual de Políticas Públicas de Acceso a la Justicia” (octubre 2005, PNUD, SURF para América Latina y el Caribe), “el enfoque del acceso a la justicia que promueve el PNUD no se agota en la contemplación de aspectos cuantitativos o cualitativos de los recursos judiciales sino que entiende el acceso a la justicia como un objetivo y como un medio al mismo tiempo. Siendo un fin en sí mismo, se percibe, a su vez, como un requisito previo, como un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos tales como mujeres, presos, indígenas, migrantes, discapacitados, menores, ancianos, población de bajos ingresos, etc.”.

TRABAJOS DE LA CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA EN ESTE ÁMBITO. Los trabajos de la Cumbre Judicial Iberoamericana se han referido al problema del acceso de las personas más desprotegidas de la sociedad.

En la Declaración Final de la VI Cumbre Judicial (Canarias, 23 a 25 de mayo de 2001), cuando hace referencia al acceso a la justicia, se afirma que “las barreras que limitan el acceso a la justicia, afectan especialmente a las personas que carecen de recursos y de condiciones para garantizar sus derechos, como son los grupos más pobres, desprotegidos y discriminados”.

El documento más relevante a estos efectos es la Carta de Derechos ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano, aprobada por la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, que tuvo lugar en Cancún los días 27 al 29 de noviembre de 2002. Una de sus partes se refiere a “una justicia que protege a los más débiles”, conteniendo derechos referidos específicamente a las víctimas, a los integrantes de poblaciones indígenas, a los niños o adolescentes, a las personas con discapacidad y a los extranjeros.

Por otra parte, la Declaración de la citada VII Cumbre (Cancún) se refirió al acceso a la justicia de los integrantes de poblaciones indígenas y de las mujeres. En relación con el acceso a la justicia de las mujeres, destacó la importancia de adoptar una “política de igualdad de género”, reafirmando el “deber de garantizar una administración de justicia eficiente y acorde con las necesidades de las usuarias y usuarios.

Por eso, en esta tarea considerará las diferencias que existen entre hombres y mujeres respecto a sus necesidades, intereses, funciones y recursos, con el fin de eliminar todas aquellas prácticas y costumbres que tengan un efecto o resultado discriminatorio, por razones de género o de cualquier otra naturaleza”.

En relación con el acceso a la justicia de las personas indígenas, hay que destacar que declaró que “el reconocimiento y respeto a la población indígena, su cultura, organización social, usos y costumbres deben concretarse en la solución de sus conflictos por medio de sus formas tradicionales.

Y, por otra parte, también afirmó que “al acceder a los servicios jurisdiccionales se tomarán en cuenta sus usos, costumbres, tradiciones orales y valores, teniendo como límite el respeto a las normas y principios constitucionales y el acatamiento de los tratados y convenios sobre los derechos humanos internacionalmente reconocidos por cada Estado e incorporados a su legislación conforme a su derecho interno”.

ORGANISMOS INTERNACIONALES. Distintos organismos internacionales también están adquiriendo conciencia de la importancia de focalizar determinadas actuaciones para mejorar las condiciones de acceso de las personas en condición de vulnerabilidad.

Programa Naciones Unidas Desarrollo (PNUD). Destacan los trabajos que en esta materia viene realizando el Programa Naciones Unidas Desarrollo (PNUD), especialmente con motivo del Foro Iberoamericano sobre Acceso a la Justicia (Chile 2006).

Según la “Nota Práctica sobre Acceso a la Justicia” (2004), la finalidad principal radica en sugerir estrategias para apoyar el acceso a la justicia, particular-

mente para los pobres y desfavorecidos, incluyendo mujeres, niños, minorías, personas con VIH/SIDA y discapacitados.

También es destacable el “Manual de Políticas Públicas de Acceso a la Justicia” (2005).

Según el mismo, “la transformación de los sistemas de justicia de mecanismos perpetuadores de la desigualdad a instancias de participación y empoderamiento pasa, a nuestro entender, por la adopción de una estrategia en materia de justicia asentada sobre tres pilares: ampliación de la cobertura estatal, incorporación al sistema de justicia de los mecanismos tradicionales y comunitarios de resolución de conflictos y focalización de las políticas públicas en los grupos más vulnerables y desprotegidos de la sociedad”.

Dicho Manual desarrolla posteriormente estas tres áreas de actuación, realizando interesantes aportaciones en la tercera de ellas.

26

Consejo de Europa. Algunas Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa se han venido ocupando de distintos aspectos parciales del acceso a la justicia de las personas más desfavorecidas, siendo destacables al efecto: la R(78)8 sobre asistencia judicial y consulta jurídica; la R (93)1 sobre acceso efectivo al Derecho y a la Justicia de las personas en situación de gran pobreza; la R(02)5 sobre protección de las mujeres frente a la violencia; la R(85)4 sobre violencia en el seno de la familia; R(79)10 sobre protección de los niños frente a los malos tratos; la R(85)11 sobre posición de la víctima en el Derecho Penal y en el proceso penal; la R(2006)8 sobre asistencia a víctimas de delitos.

Muy recientemente, la 28ª Conferencia de Ministros Europeos de Justicia, organizada por el Consejo de Europa, que ha tenido lugar en la isla de Lanzarote (España) durante los días 25 y 26 de octubre de 2007, ha centrado sus trabajos en los nuevos problemas de acceso a la justicia para los grupos vulnerables, especialmente los migrantes y solicitantes de asilo, así como los niños incluidos los menores delincuentes; en las resoluciones aprobadas invita a los distintos

Comités del Consejo de Europa a trabajar en esta materia durante los próximos años.

ACTUACIONES PARA FACILITAR EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS

PERSONAS VULNERABLES

El acceso a la justicia puede examinarse desde dos perspectivas. En primer lugar, desde un punto de vista de Derecho Procesal, se refiere a las condiciones establecidas por la Ley para obtener el amparo o tutela de derecho por parte del sistema de justicia. En segundo lugar, puede analizarse como el resultado de una política institucional del poder judicial orientada a expandir la oferta del servicio y mejorar su calidad.

La normativa procedimental puede reconocer específicos derechos o posibilidades de actuación a determinadas personas o grupos de población que se encuentren en una situación de desventaja dentro de la sociedad por la concurrencia de una causa de vulnerabilidad:

- A lo largo de toda la tramitación del proceso: desde su inicio hasta la completa ejecución de la resolución que lo ponga fin.
- Y estos derechos pueden afectar a los diferentes roles o papeles que los ciudadanos pueden representar en el proceso: demandantes, demandados, testigos inculcados, víctimas...

Téngase que cuenta que estos dos ámbitos tienden a quedar interrelacionados, de tal manera que muchos derechos procesales específicos para las personas vulnerables solamente serán efectivos si existen medidas de políticas públicas destinadas a garantizar su ejercicio: a título de ejemplo, el reconocimiento del derecho al intérprete de lengua de signos para el testigo sordo

implicará la necesidad de una actuación destinada a la dotación de unos intérpretes de calidad. Y, por otra parte, el desarrollo de las políticas judiciales podrá implicar el reconocimiento de derechos procesales específicos a una categoría de personas más vulnerables: por ejemplo, la política judicial destinada a mejorar la protección de la víctima de violencia intrafamiliar podrá llevar consigo la necesidad de reconocer determinados derechos dentro del proceso penal, como el derecho de información sobre todas las resoluciones judiciales que afecten a la seguridad de la víctima (como puede ser la decisión judicial que determine la situación de libertad del inculcado).

TRABAJOS CONDUCENTES A LA ELABORACIÓN DE LAS REGLAS

LA CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA. Con plena conciencia de la importancia de mejorar las condiciones de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, los trabajos preparatorios de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana han abordado la elaboración de unas “Reglas sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”.

Primera Reunión Preparatoria. La Primera Reunión Preparatoria, que tuvo lugar en Isla Margarita (Venezuela) los días 8 al 10 de noviembre de 2006, aprobó el eje temático de la Cumbre (“Modernização, segurança jurídica, acesso e coesão social: a Justiça preparando-se para o futuro”), así como los resultados de la misma entre los que destaca el siguiente:

“Acceso a la Justicia por parte de sectores desfavorecidos”, consistente en elaborar unas reglas mínimas sobre acceso a la justicia de personas y grupos vulnerables, así como un documento de sustentación de las referidas reglas, en los términos que son de ver en

el documento instructivo facilitado por la Secretaría Permanente.

También aprobó la constitución de un Grupo de Trabajo para la aprobación de estas Reglas, coordinado por Guatemala (Corte Suprema de Justicia de Guatemala y Consejo de la Carrera Judicial) y Colombia (Corte Suprema de Justicia y Consejo Superior de la Magistratura de Colombia) e integrado por Argentina (Consejo de la Judicatura de Argentina), Bolivia (Corte Suprema de Justicia), Costa Rica (Corte Suprema de Justicia y Consejo Superior del Poder Judicial), Cuba (Tribunal Supremo de Justicia), Nicaragua (Corte Suprema de Justicia de Nicaragua), Panamá (Corte Suprema de Justicia de Panamá), y Venezuela (Tribunal Supremo de Justicia). De conformidad con el documento instructivo aprobado, se procedió a la designación de dos expertos que apoyaran técnicamente la labor del citado Grupo de Trabajo: Joaquín Delgado Martín, Magistrado y Jefe del Servicio Central de Secretaría General del Consejo General del Poder Judicial de España; y Eugénio José Guilherme de Aragão, Subprocurador-Geral da República de Brasil.

Primera Ronda de Talleres. Esta Primera Ronda de Talleres se ha celebrado en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), durante los días 26 de febrero a 2 de marzo de 2007, asistiendo los expertos y representantes designados por las instituciones que se integraron en cada uno de los siete grupos de trabajo.

Se procedió a la constitución del Grupo de Trabajo para la elaboración de las Reglas, estableciéndose el siguiente esquema de trabajo:

- El resultado final será la elaboración de unas “Reglas mínimas o básicas” sobre el acceso a la justicia de las personas vulnerables

- Se consideró necesaria el establecimiento de una cláusula general definitoria de las personas vulnerables, acompañada de una relación no exhaustiva de los principales factores: edad; discapacidad; pertenencia a comunidades indígenas; victimización; migración; pobreza; género; pertenencia a minorías étnicas.

27

- Asimismo se destacó que la situación de vulnerabilidad aumenta si concurren varias circunstancias de desvalimiento en la misma persona o grupo de población.

- Los destinatarios de las reglas serán los responsables de la construcción de políticas públicas judiciales y los servidores del sistema judicial.

- Las áreas de trabajo serán las siguientes:

- 1ª parte: efectivo acceso a la justicia para la defensa de los derechos.

- Cultura (alfabetización jurídica).

- Asistencia letrada.

- Revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia.

- Medios de resolución de conflictos distintos del sistema de justicia formal.

- Sistema de resolución de conflictos dentro de las comunidades indígenas.

- 2ª parte: condiciones de celebración de actos judiciales.

Información procesal o jurisdiccional.

- Comprensión de actos judiciales.

- Comparecencias en dependencias judiciales.

- Trato adecuado a las circunstancias específicas.

- Protección de la intimidad.

- 3ª parte: eficacia de las Reglas.

- Principio general de colaboración.

- Cooperación internacional.

- Papel de las Entidades de la Sociedad Civil.

- Investigación y estudios.

- Sensibilización y formación de profesionales.

- Nuevas tecnologías.

- Manuales de buenas prácticas o protocolos sectoriales.

- Difusión del Estatuto.

- Llamamiento a los poderes públicos para que adopten medidas que haga efectivo el contenido de estas Reglas Mínimas.

- Comisión de Seguimiento para reportar a la próxima Cumbre sobre la aplicación de estas Reglas

- Dada la gran complejidad inherente a la elaboración de estas Reglas, se acordó la necesidad de garantizar la continuidad de los trabajos en los periodos comprendidos entre las Reuniones Preparatorias y/o Rondas de Talleres. A tal efecto, se aprobó mantener un intercambio de documentos de los participantes en el Taller a través del correo electrónico (“comunidad virtual”), estableciendo plazos concretos para la emisión de observaciones.

Segunda Ronda de Talleres. La Segunda Ronda de Talleres tuvo lugar en Cartagena de Indias (Colombia) durante los días 22 a 27 de julio de 2007. En su seno avanzaron las labores del Grupo de Trabajo, aprobando un borrador de “Reglas Básicas de Acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”, que el Grupo propone que se denomine “Las 100 Reglas de Brasilia para el acceso a la justicia”, y que queda estructurado de la siguiente forma:

- Exposición de Motivos o Preámbulo.

- Capítulo I: Preliminar:

- Capítulo II: Efectivo acceso a la justicia para la defensa de los derechos.

- Capítulo III: Celebración de actos judiciales.

- Capítulo IV: Eficacia de las Reglas.

Asimismo se aprobó un calendario de trabajo para el funcionamiento de la comunidad virtual hasta la siguiente reunión:

- 13 de agosto: remisión de borrador a todos los miembros del Grupo de Trabajo.

- 3 de septiembre: envío de observaciones por los miembros del Grupo de Trabajo

- 14 de septiembre: entrega de documento a la Secretaría de la Cumbre

Por último, también se analizaron distintas acedtinadas a hacer efectivas estas Reglas, estudiando un documento titulado “Notas para un Plan de Eficacia de las 100 Reglas Básicas de acceso a la Justicia de las personas vulnerables”.

Segunda Reunión Preparatoria. La Segunda Reunión Preparatoria tuvo lugar en Cusco (Perú) durante los días 26 a 28 de septiembre de 2007. En esta reunión se procedió a la toma de conocimiento, deliberación y validación intermedia del borrador de Reglas presentado por el Grupo de Trabajo, formulándose determinadas observaciones sobre su contenido.

Tercera Ronda de Talleres. La Tercera Ronda de Talleres se ha celebrado en San José (Costa Rica), durante los días 6 al 11 de noviembre de 2007, asistiendo también los expertos y representantes designados por las instituciones que integran el grupo de trabajo. Se procedió a la adaptación del texto de las “Reglas” a las observaciones que se hicieron en la Segunda Reunión Preparatoria, que tuvo lugar en Cusco: en primer lugar, se procedió a la revisión de las expresiones, de tal manera que reflejen el correspondiente respeto a las competencias de otros Poderes del Estado distintos del Judicial; y, por otra parte, se realizó una adaptación del tratamiento dado en las “Reglas” a las personas privadas de libertad, a los miembros de las comunidades indígenas, así como al papel de las entidades de la sociedad civil.

Tercera Reunión Preparatoria. El texto de las “Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad” ha sido sometido a la consideración de la Tercera Reunión Preparatoria (Andorra, 5 a 8 de febrero de 2008), para su posterior aprobación por el Plenario de la Cumbre (Brasilia, marzo 2008).

PARTICIPACIÓN DE OTRAS REDES IBEROAMERICANAS DE OPERADORES Y SERVIDORES DEL SISTEMA JUDICIAL.

Las distintas redes iberoamericanas del ámbito de la justicia (jueces, fiscales, defensores públicos, abogados y ombudsman) colaboran por primera vez en el mismo proyecto.

En la elaboración de estas Reglas también están interviniendo las principales redes iberoamericanas de operadores y servidores del sistema de justicia: la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDDEF), la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) y la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados. Sus aportaciones están enriqueciendo considerablemente el contenido de las Reglas, aportando la perspectiva de otros sujetos importantes del sistema judicial.

FINANCIACIÓN. Este proyecto de elaboración de las “Reglas” cuenta con la financiación del “Proyecto EUROsociAL Justicia”, quien ha asumido los costes derivados de la intervención de los dos expertos designados y de los representantes de las otras Redes que han venido participando en los trabajos de elaboración de las Reglas.

EUROsociAL es un programa de cooperación técnica de la Unión Europea que pretende contribuir a la promoción de la cohesión social en América Latina a través del fortalecimiento de políticas públicas y de la capacidad institucional para gestionarlas. Su método principal de trabajo es el intercambio de experiencias entre administraciones públicas europeas y latinoamericanas en cinco sectores prioritarios: administración de la justicia, educación, salud, fiscalidad y empleo.

Uno de los propósitos de EUROsociAL es generar redes sostenibles de administraciones públicas europeas y latinoamericanas. El principio subyacente a esta voluntad es la convicción de que es útil compartir problemas y experiencias exitosas y de que es posible aprender con ello, aunque pertenezcan a contextos culturales, institucionales y políticos diferentes. El intercambio de experiencias y conocimientos entre los expertos y funcionarios que conciben y gestionan las políticas públicas es de gran valor para el aprendizaje mutuo y para el desarrollo de buenas prácticas en este campo.

SOBRE EL CAPÍTULO I: PRELIMINAR

FINALIDAD. Las Reglas de Brasilia desarrollan los principios recogidos en la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano (Cancún 2002), específicamente los que se incluyen en la parte titulada “Una justicia que protege a los más débiles” (apartados 23 a 34)

Estas Reglas contienen una serie de principios de actuación y de recomendaciones, sin valor vinculante al no tener el carácter de normas jurídicas. Sin embargo, se trata de un documento con un especial valor al ser aprobado por los representantes de las principales instituciones del sistema judicial. Y ese especial valor se incrementa si se tiene en cuenta que las Reglas van a ser sometidas a la aprobación de los órganos de dirección de otras Redes Iberoamericanas del sistema judicial: Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, la Federación Iberoamericana de Ombudsmán y la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados.

Pese a no tener el carácter de norma jurídica, las Reglas adquieren un especial valor para los procesos de reforma de la justicia al ser aprobadas por los repre-

sentantes de las principales instituciones del sistema judicial.

Estas Reglas no se limitan al establecimiento de unos principios de actuación o ideas básicas que deben inspirar la materia, aportando elementos de reflexión sobre los problemas de acceso a la justicia de los sectores más desfavorecidos de la población.

Pretenden ir más allá, estableciendo una serie de recomendaciones que pueden ser de utilidad en la actuación de los responsables de las políticas públicas judiciales y de los servidores y operadores del sistema judicial.

El contenido de estas Reglas podrá ser tomado en consideración por los responsables de las políticas públicas judiciales en los procesos de reforma y modernización de los sistemas de justicia nacionales, tal y como ha ocurrido con otros productos de la Cumbre como la Carta de Derechos de las Personas, el Estatuto del Juez Iberoamericano o el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, entre otros.

Por otra parte, su contenido también podrá ser tenido en cuenta por los servidores y operadores del sistema de justicia, para que otorguen a las personas vulnerables un trato adecuado a sus circunstancias singulares.

Y las Organizaciones Internacionales y Agencias de Cooperación podrán tener en cuenta estas Reglas en sus actividades, incorporándolas en los distintos programas y proyectos de modernización del sistema judicial en que participen.

Se trata, en definitiva, de unas reglas reconocidas por las más importantes Redes del sistema judicial iberoamericano como estándares básicos para garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

Las Reglas de Brasilia establecen unos estándares básicos para garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

BENEFICIARIOS: PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD

¿Qué se entiende por personas en condición de vulnerabilidad? En primer lugar, es destacable que se habla de “condición”, con lo que se hace referencia al estado o situación especial en que se halla una persona.

Por otra parte, el texto de las Reglas ha optado por no realizar una enumeración cerrada de personas o grupos vulnerables, especialmente porque la realidad sociológica de la sociedad iberoamericana podría conducir a una excesiva extensión del concepto, con el peligro de hacerlo inoperante. Por ello, la opción escogida ha girado en torno a la descripción de los principales factores que pueden determinar la condición de vulnerabilidad.

• En primer lugar, se establece una cláusula general que define cuando las personas se encuentran en condición de vulnerabilidad. A tal efecto, según la Regla (3) “se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.”

• En segundo lugar, se enumeran una serie de factores que pueden constituir causas de vulnerabilidad, señalando que se trata de una lista no exhaustiva utilizando la expresión “entre otras”. Según la Regla (4) podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes:

—La edad.

— La discapacidad.

— La pertenencia a comunidades indígenas o a minorías.

— La victimización.

— La migración y el desplazamiento interno.

— La pobreza.

— El género.

— La privación de libertad.

• En tercer lugar, se recuerda que será cada país quien determine qué concretas personas en encuentran en condición de vulnerabilidad cara a la aplicación de las Reglas de Brasilia, lo que dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico : por ejemplo, refugiados y poblaciones desplazadas , personas en situación de mayor pobreza, ancianos , migrantes , población carcelaria, personas infectadas con VIH/SIDA...

Situaciones de mayor vulnerabilidad. También hay que tener presente que la situación de vulnerabilidad aumenta si concurren varias circunstancias de desvalimiento en la misma persona o grupo de población: niños migrantes, mujeres discapacitadas, mujeres y menores desplazados como consecuencia de conflictos armados... En estos supuestos, está justificada una actuación aún más intensa de los poderes públicos para facilitar la efectividad de la tutela de sus derechos por el sistema de justicia.

Así se viene reconociendo determinados instrumentos internacionales. Cabe destacar que la Convención de Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, reconoce elementos específicos para proteger especialmente a aquellos niños en los que concurra un elemento de mayor vulnerabilidad: niños refugiados (artículo 22), niños impedidos (artículo 23), y niños pertenecientes a minorías o poblaciones indígenas (artículo 30). Y el artículo 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General de dicho organismo el día 13 de septiembre de 2007, afirma que en su primer apartado que “se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidades indígenas en la aplicación de la presente Declaración”; añadiendo en su apartado 2 que “los Estados adoptarán medidas, junto con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de pro-

tección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación”.

En este sentido, cabe destacar que la concurrencia de la condición de mujer incrementa frecuentemente la situación de vulnerabilidad: mujeres víctimas de violencia de género, niñas sometidas a explotación sexual, mujeres desplazadas por conflictos armados... En España, el artículo 18.2 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, dispone que “se garantizará, a través de los medios necesarios, que las mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género tengan acceso integral a la información sobre sus derechos y sobre los recursos existentes. Esta información deberá ofrecerse en formato accesible y comprensible a las personas con discapacidad, tales como lengua de signos u otras modalidades u opciones de comunicación, incluidos los sistemas alternativos y aumentativos”; y el artículo 18.3 de la misma Ley dispone que “se articularán los medios necesarios para que las mujeres víctimas de violencia de género que por sus circunstancias personales y sociales puedan tener una mayor dificultad para el acceso integral a la información, tengan garantizado el ejercicio efectivo de este derecho”.

Por ello, las Reglas reconocen la posibilidad de priorización de actuaciones destinadas a facilitar el acceso a la justicia de aquellas personas que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad, ya sea por la concurrencia de varias causas o por la gran incidencia de una de ellas (último párrafo de la Regla 2).

Edad

A) Minoría de edad. La Regla (5) recoge la definición de la Convención de Derechos del niño, adoptada por Resolución de las Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989, cuyo artículo 1 dispone lo siguiente: “para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

Se trata de una definición que tiene flexibilidad para

adaptarse a las circunstancias de cada país (“salvo que haya alcanzado antes la mayoría de edad en virtud de la legislación nacional aplicable”).

El nivel de desarrollo biológico, psicoafectivo y cognitivo de los menores de edad determina una mayor necesidad de protección por parte de todos los poderes públicos en los distintos aspectos de su vida social, y también en sus relaciones con el sistema judicial, quien debe prestar una atención especial a sus preocupaciones y necesidades específicas.

Por ello, el segundo inciso de la Regla (5) establece que “todo niño, niña y adolescente debe ser objeto de una especial tutela por parte de los órganos del sistema de justicia en consideración a su desarrollo evolutivo.”.

El mencionado nivel de desarrollo determinada que los niños, niñas y adolescentes encuentran frecuentemente unos obstáculos mayores para acceder a la justicia. Por otra parte, no pueden ejercitar acciones por sí mismos, sino que necesitan la asistencia o autorización de una persona adulta (suele ser el padre o tutor) o de un órgano público (por ejemplo el Ministerio Fiscal o Público). Y dicha vulnerabilidad se incrementa cuando concurre negligencia o abuso por parte de sus padres o representantes legales.

Asimismo es necesario tener muy en cuenta los efectos negativos que el contacto con el sistema judicial puede desplegar sobre los menores de edad. Por ello, resulta relevante la adopción de todas aquellas medidas que sean necesarias para minimizar esos daños.

Se deberá prestar una especial atención a aquellos menores en los que también concurra otro factor de vulnerabilidad: migrantes, pertenencia a una minoría, ser víctima de un delito...En relación con la victimización, hay que tener en cuenta el gran impacto físico, psicológico y emocional que el delito tiene sobre las víctimas que sean niños, niñas y adolescentes; sobre todo en los supuestos de maltrato infantil.

Esta perspectiva también incluye a los menores de edad que han cometido una infracción penal, quienes se encuentran aún más expuestos que los adultos

a los efectos negativos derivados de su contacto con el sistema penal. El artículo 40.1 de la Convención de Derechos del niño dispone que “los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad”. A estos efectos, son destacables las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”), adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985.

b) Envejecimiento. En la sociedad de principios del siglo XXI, cada vez mayor el número de personas que alcanzan una edad avanzada; y, otra parte, esas personas cada vez se encuentran en mejor estado de salud. Por ello, tal y como se afirma en los “Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad” aprobados por la Asamblea General en aprobados en Resolución 46/91, de 16 de diciembre de 1991, “es menester proporcionar a las personas de edad que deseen y puedan hacerlo posibilidades de aportar su participación y su contribución a las actividades que despliega la sociedad”.

Pese a ello, las capacidades funcionales de la persona adulta mayor determinan frecuentemente unas mayores dificultades para ejercitar sus derechos ante el sistema de justicia. De esta manera, las Reglas de Brasilia consideran el envejecimiento como un factor de vulnerabilidad. Estas personas deberán poder acceder al sistema de justicia sin ningún tipo de discriminación por razón de la mayor edad y con pleno respeto a su dignidad.

Discapacidad. El acceso a la justicia constituye un importante elemento para disminuir la discriminación de las personas con discapacidad. En este sentido, el artículo III.1 a) de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de

discriminación contra las personas con discapacidad (Guatemala 7 de junio de 1999) recoge el compromiso de los Estados parte relativo a la adopción de “medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración”.

Las Reglas de Brasilia consideran la discapacidad como un factor de vulnerabilidad. Siguiendo la definición contenida en el artículo I.1 de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, la Regla (7) afirma que “se entiende por discapacidad la deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social”.

De esta manera, la Regla (8) dispone que se procurará establecer las condiciones necesarias para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad al sistema de justicia. Se incluyen aquellas medidas conducentes a utilizar todos los servicios judiciales requeridos y disponer de todos los recursos que garanticen los siguientes elementos de dichas personas:

- Seguridad.
- Movilidad.
- Comodidad.
- Comprensión.
- Privacidad.
- Comunicación.

Pertenencia a comunidades indígenas. La Cumbre de Cancún abordó, entre otros temas, el acceso a la justicia de los indígenas, recordando que “la mayoría de los países de la región cuenta con población indígena que forma parte de los grupos vulnerables”, añadiendo que “el Estado al impartir justicia no puede ignorar la realidad cultural de la población y menos soslayar el reconocimiento y la protección de las comunidades indígenas”.

Por ello, la Regla (9) establece que “las personas integrantes de las comunidades indígenas pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad cuando ejercitan sus derechos ante el sistema de justicia estatal.

Se promoverán las condiciones destinadas a posibilitar que las personas y los pueblos indígenas puedan ejercitar con plenitud tales derechos ante dicho sistema de justicia, sin discriminación alguna que pueda fundarse en su origen o identidad indígenas. Los poderes judiciales asegurarán que el trato que reciban por parte de los órganos de la administración de justicia estatal sea respetuoso con su dignidad, lengua y tradiciones culturales”.

Pero las Reglas también se refieren a las formas de resolución de conflictos propios de los pueblos indígenas, propiciando su armonización con el sistema de administración de justicia estatal. A tal efecto, véanse los comentarios que se realizan cuando se aborda la Regla (48).

Aunque en determinados ámbitos se está utilizando el término “pueblos originarios”, en las Reglas de Brasilia se ha optado por la expresión “comunidades indígenas” porque el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define “indígena” como “originario del país de que se trata”.

Victimización. La Regla (10) define como víctima a toda persona física que ha sufrido un daño ocasionado por una infracción penal, incluida tanto la lesión física o psíquica, como el sufrimiento moral y el perjuicio económico. El término víctima también podrá incluir, en su caso, a la familia inmediata o a las personas que están a cargo de la víctima directa.

A) Las víctimas vulnerables. La victimización puede constituir un elemento o factor de vulnerabilidad. Desde el punto de vista psicológico, una víctima es vulnerable cuando tiene una mayor probabilidad de sufrir un intenso impacto emocional como consecuencia del delito, y ello por cuanto está afectada de una relevante limitación para evitar o contrarrestar la dinámica criminal creada por el victimario (Subijana, “El principio de protección de las víctimas...”). “La mayor o mejor repercusión psicológica de una conducta violenta en una persona depende de su vulnerabilidad psicológica, que se refiere a la precariedad del equilibrio emocional, y de su vulnerabilidad biológica, que surge de manera innata y que está relacionada con un menor umbral de activación psicofisiológica. Ambos tipos de vulnerabilidad pueden amplificar, a modo de caja de resonancia, el daño psicológico de la violencia a la víctima” (Echeburúa, “Lesiones psíquicas...”).

Desde una perspectiva jurídica, se puede considerar que una víctima es vulnerable cuando tenga una relevante limitación para evitar o mitigar los daños y perjuicios derivados de la infracción penal (victimización primaria) o de su contacto con el sistema penal (victimización secundaria), o para afrontar los riesgos de sufrir una nueva victimización (victimización reiterada).

Como afirma la propia Regla (11), la vulnerabilidad puede proceder de sus propias características personales o bien de las circunstancias de la infracción penal, añadiendo que destacan a estos efectos, entre otras víctimas:

- Las personas menores de edad,
- Las víctimas de violencia doméstica o intrafamiliar.
- Las víctimas de delitos sexuales.
- Los adultos mayores.
- Y los familiares de víctimas de muerte violenta.

De esta manera, las víctimas en condición de vulnerabilidad deberán recibir un trato específico por

parte del sistema de justicia para eliminar o mitigar las consecuencias de la victimización. Esta idea se recoge en varios instrumentos internacionales desarrollados en el ámbito europeo: en primer lugar, en el artículo 2.2 de la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, que dispone que “los Estados miembros velarán porque se brinde a las víctimas especialmente vulnerables un trato específico que responda de la mejor manera posible a su situación”; por otra parte, su artículo 8.4 establece que “los Estados miembros garantizarán, cuando sea necesario proteger a las víctimas, y sobre todo a las más vulnerables, de las consecuencias de prestar declaración en audiencia pública, que éstas puedan, por resolución judicial, testificar en condiciones que permitan alcanzar ese objetivo, por cualquier medio adecuado compatible con los principios fundamentales de su derecho”.

Asimismo, el apartado 3.4 de la Recomendación (2006)8, del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre asistencia a víctimas de delitos, afirma que “los Estados se asegurarán de que las víctimas particularmente vulnerables, bien por sus características personales o bien por las circunstancias del delito, puedan beneficiarse de medidas especiales acordes con su situación”.

B) Clases de victimización. La Regla (12) se refiere a los tres tipos de victimización: primaria, secundaria y reiterada.

La “victimización primaria” agrupa las consecuencias perjudiciales primarias originadas por el delito y sufridas directamente por la víctima, sean de índole física, económica, psicológica o social. De esta manera, según el primer párrafo de la Regla (12), “los poderes públicos alentarán la adopción de aquellas medidas que resulten adecuadas para mitigar los efectos negativos del delito.”

Por otra parte, la “victimización secundaria” engloba los daños sufridos por la víctima en sus relaciones con el sistema penal, marco éste en el que frecuentemente se produce un incremento del mal causado por el delito con otros daños de dimensión psicológica

o patrimonial que se derivan de la falta de la adecuada asistencia e información por parte del sistema de la Justicia Penal. El segundo párrafo de la Regla (12) establece que los poderes públicos “asimismo procurarán que el daño sufrido por la víctima del delito no se vea incrementado como consecuencia de su contacto con el sistema de justicia”. Y la Regla (67) contempla que, “para mitigar o evitar la tensión y angustia emocional, se procurará evitar en lo posible la coincidencia en dependencias judiciales de la víctima con el inculpado del delito; así como la confrontación de ambos durante la celebración de actos judiciales, procurando la protección visual de la víctima”.

Por otro lado, la victimización reiterada o repetida, también denominada revictimización o multivictimización, aparece cuando una misma persona es víctima de más de un delito durante un determinado periodo de tiempo (Lamm Weisel). El tercer párrafo de la Regla (12) establece que los poderes públicos “procurarán garantizar, en todas las fases de un procedimiento penal, la protección de la integridad física y psicológica de las víctimas, sobre todo a favor de aquellas que corran riesgo de intimidación, de represalias o de victimización reiterada o repetida (una misma persona es víctima de más de una infracción penal durante un periodo de tiempo).

Y la Regla (12) termina expresando que “también podrá resultar necesario otorgar una protección particular a aquellas víctimas que van a prestar testimonio en el proceso judicial. Se prestará una especial atención en los casos de violencia intrafamiliar, así como en los momentos en que sea puesta en libertad la persona a la que se le atribuye la comisión del delito”. Véase la parte de este documento referida al género.

Migración y desplazamiento interno

A) Migración. La migración es un fenómeno creciente al amparo de la globalización económica y social. Según el informe sobre “Estado de la estado de la población mundial 2006. Hacia la esperanza: Las mujeres y la migración internacional”, realizado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas, “en

los últimos decenios hubo un pronunciado cambio en las características generales de la migración, a medida que los transportes y las comunicaciones fueron mejorando en un mundo cada vez más globalizado. Actualmente, todos los países están involucrados en los desplazamientos de personas, o bien como países de origen, o bien como países de tránsito o de destino.

En los últimos 50 años, casi se ha duplicado el número de personas que viven fuera del país del que son oriundos”.

El migrante frecuentemente se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad. La Resolución de la Asamblea General de la ONU de 18 de marzo de 2005, sobre Protección de los Migrantes, afirma la siguiente idea: “consciente de que el número de migrantes es cada vez mayor en todo el mundo, y teniendo presente la situación de vulnerabilidad en que suelen encontrarse los migrantes y sus familiares debido, entre otras cosas, a que no viven en sus Estados de origen y a las dificultades que enfrentan a causa de las diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas y sociales y los obstáculos para regresar a sus Estados de origen a que deben hacer frente los migrantes sin documentación o en situación irregular”.... “pide a todos los Estados Miembros que, actuando de conformidad con sus respectivos sistemas constitucionales, promuevan y protejan eficazmente los derechos humanos de todos los migrantes”. Por ello, el primer inciso de la Regla (13) establece que “el desplazamiento de una persona fuera del territorio del Estado de su nacionalidad puede constituir una causa de vulnerabilidad, especialmente en los supuestos de los trabajadores migratorios y sus familiares”.

Siguiendo la definición contenida en el artículo 2.1 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, la misma Regla (13) afirma que “se considera trabajador migratorio toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”.

El último inciso de la Regla (13) dispone, de conformidad con los instrumentos internacionales, que “asimismo se reconocerá una protección especial a los beneficiarios del estatuto de refugiado conforme a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, así como a los solicitantes de asilo”.

B) Desplazamiento interno.

Hay que constatar la gravedad del problema de los desplazados internos en algunos países, especialmente como consecuencia de conflictos armados (COHEN y SÁNCHEZ-GARZOLI), así como los problemas inherentes al ejercicio de sus derechos. Por ello, la Regla (14) reconoce el desplazamiento interno como otro factor de vulnerabilidad. Considera desplazados internos, siguiendo el contenido del apartado 1 del Principio 1 de los Principios rectores de los desplazamientos internos (Consejo Económico y Social de la ONU E/CN.4/1998/53/Add.2), a las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

También hay que recordar que determinadas personas desplazadas resultan aún más vulnerables, por lo que la necesidad de protección de sus derechos será mayor. En este sentido, el principio 4.2 de los Principios rectores de los desplazamientos internos dispone que “ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales”.

Pobreza.

La pobreza, entendida como carencia de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades físicas

y psíquicas básicas humanas (la “erradicación de la pobreza extrema y del hambre” supone uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas), y que supone la exclusión de la sociedad tanto en el plano económico como en los planos social y cultural, determina también un serio obstáculo para acceder al sistema de justicia para la defensa de sus propios derechos (véase la Recomendación R (93)1, de 8 de enero de 1993, del Consejo de Europa relativa al acceso efectivo al Derecho y a la Justicia de las personas en situación de gran pobreza) especialmente en aquellas personas en las que también concurre alguna otra causa de vulnerabilidad (véase la Regla 15 de las Reglas de Brasilia). De esta manera, las primeras construcciones de la noción de acceso a la justicia se centraron en estas limitaciones, abordando los problemas relativos al asesoramiento legal, mediante la ayuda jurídica a las personas con menos recursos económicos.

Desde esta perspectiva, el segundo inciso de la Regla (16) dispone que se promoverán las condiciones para mejorar el efectivo acceso al sistema de justicia de las personas en situación de pobreza.

Como se razona al analizar la cultura jurídica, desde una perspectiva sociológica el acceso normal a la justicia depende de dos factores: en primer lugar, del aprendizaje de expectativas, es decir, el conocimiento de la posibilidad real de actuar ante la justicia y el conocimiento de las expectativas reales sobre las posibilidades de éxito de tal acceso; y, por otra parte, de la capacidad de satisfacción de las expectativas por parte del sistema de justicia (García de la Cruz, “La justicia...”). Consciente de esta relevancia del conocimiento social del Derecho y del sistema judicial, como presupuesto básico del acceso a la justicia, el primer inciso de la Regla (16) establece que se promoverá la cultura o alfabetización jurídica de las personas en situación de pobreza.

Género

A) La discriminación contra la mujer. El artículo 2 c) de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), dispone que “los Estados Partes condenan la

discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a: ...c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación”.

La Cumbre Judicial Iberoamericana se ha manifestado sobre la necesidad de implantar una política de igualdad de género en el sistema judicial. La Cumbre de Cancún abordó, entre otros temas, el acceso a la justicia de las mujeres, afirmando “la necesidad de promover la Igualdad de Género como una política institucional transversal, en todas las áreas y en todos los niveles tanto en su organización interna, como en lo externo, en el servicio brindado, que permita un mejoramiento en su calidad y un acceso a la justicia con igualdad real, para mujeres y hombres”. Y añade posteriormente que “se reafirma el deber de garantizar una administración de justicia eficiente y acorde con las necesidades de las usuarias y usuarios. Por eso, en esta tarea considerará las diferencias que existen entre hombres y mujeres respecto a sus necesidades, intereses, funciones y recursos, con el fin de eliminar todas aquellas prácticas y costumbres que tengan un efecto o resultado discriminatorio, por razones de género o de cualquier otra naturaleza”.

Las Reglas de Brasilia también se refieren a esta cuestión, declarando con carácter general en su Regla (17) que “la discriminación que la mujer sufre en determinados ámbitos supone un obstáculo para el acceso a la justicia, que se ve agravado en aquellos casos en los que concurra alguna otra causa de vulnerabilidad”. Y añade el párrafo 1º de la Regla (20) que “se impulsarán las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en el acceso al sistema de justicia para la tutela de sus derechos e intereses legítimos, logrando la igualdad efectiva de condiciones”.

Con fundamento en la definición que se encuentra en el artículo 1 de la Convención de la ONU sobre

la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Regla (18) entiende por discriminación contra la mujer “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

B) Violencia contra la mujer. La gravedad y extensión del problema de la violencia contra la mujer justifica que las Reglas de Brasilia le dediquen una atención específica. Como afirma el Informe del Secretario General de la ONU sobre “Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer” de 6 de julio de 2006 (A/61/122/Add.1), “la violencia contra la mujer es un problema generalizado y grave que afecta a las vidas de innumerables mujeres y constituye un obstáculo para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz en todos los continentes. Pone en peligro la vida de las mujeres y les impide alcanzar el pleno desarrollo de sus capacidades. Obsta al ejercicio de sus derechos como ciudadanas; causa daños a las familias y las comunidades y refuerza otras formas de violencia en todas las sociedades, frecuentemente con consecuencias letales”. Y añade posteriormente que “la forma más común de violencia experimentada por las mujeres en todo el mundo es la violencia dentro de la pareja”.

La Regla (19) considera violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, mediante el empleo de violencia física o psíquica. De conformidad con el artículo 2 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994) “se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya

sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;

b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y,

c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra”.

Se trata de una violencia sufrida por las mujeres como consecuencia de razones y elementos de tipo socio-cultural que despliegan efectos sobre el género femenino y sobre el género masculino, determinando una situación desigualdad entre hombres y mujeres en los diferentes ámbitos de la vida social. Desde esta perspectiva, “la agresión a una mujer es una violencia estructural fundada en normas y valores sociales que encuentra su fundamento en las relaciones desiguales y jerarquizadas entre los sexos”; “la realidad aparece, así, polarizada y jerarquizada en torno a patrones de dominación masculina que reproducen la discriminación tanto en el ámbito institucional e ideológico como en el psicológico” (AÑÓN y MESTRE, “Violencia sobre las mujeres...”).

La Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU 2001/49 define la violencia contra la mujer como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada, e incluida la violencia doméstica, los delitos cometidos por cuestiones de honor, los crímenes pasionales, las prácticas tradicionales nocivas para la mujer, incluida la mutilación genital femenina y el matrimonio forzado”. Y añade que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos y libertades fundamentales de la mujer, y menoscaba o anula su disfrute de estos derechos y libertades.

Según el documento elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos titulado “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas”, “el precedente jurídico del sistema interamericano afirma que un acceso de jure y de facto a garantías y protecciones judiciales, es indispensable para la erradicación del problema de la violencia contra las mujeres, y por lo tanto, para que los Estados cumplan de manera efectiva con las obligaciones internacionales que han contraído libremente de actuar con la debida diligencia frente a este grave problema de derechos humanos. Sin embargo, la labor de la CIDH y de la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres (en adelante la “Relatoría” o “Relatoría sobre derechos de las mujeres”) revela que las mujeres víctimas de violencia frecuentemente no obtienen un acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos al denunciar los hechos sufridos, permaneciendo la gran mayoría de estos incidentes en impunidad, y por consiguiente quedando sus derechos desprotegidos. La CIDH observa que la gran mayoría de los casos de violencia contra las mujeres se encuentran marcados por la impunidad, lo cual alimenta la perpetuidad de esta grave violación a los derechos humanos”.

Por todo ello, las Reglas se refieren en varias ocasiones a la violencia contra la mujer y las víctimas de violencia doméstica o intrafamiliar:

- El segundo párrafo de la Regla (20) establece que “se prestará una especial atención en los supuestos de violencia contra la mujer, estableciendo mecanismos eficaces destinados a la protección de sus bienes jurídicos, al acceso a los procesos judiciales y a su tramitación ágil y oportuna”.

- La Regla (11) destaca, entre las víctimas en condición de vulnerabilidad, a las víctimas de violencia doméstica o intrafamiliar.

- Posteriormente el párrafo tercero de la Regla (12), al referirse a la protección de la integridad física y psicológica de las víctimas, dispone que “se prestará una especial atención en los casos de violencia intrafamiliar, así como en los momentos en que sea puesta en libertad la persona a la que se le atribuye la comisión del delito”

- En el apartado referido a la información, la Regla (57) establece que “cuando exista riesgo para los bienes jurídicos de la víctima, se procurará informarle de todas las decisiones judiciales que puedan afectar a su seguridad y, en todo caso, de aquellas que se refieran a la puesta en libertad de la persona inculpada o condenada, especialmente en los supuestos de violencia intrafamiliar.”

- Y hay que tener en cuenta también al Regla (67) referida a la evitación en lo posible la coincidencia en dependencias judiciales de la víctima con el inculpado del delito; así como la confrontación de ambos durante la celebración de actos judiciales, procurando la protección visual de la víctima.

Pertenencia a minorías. La “Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas”, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992, considera que “la promoción y protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas contribuyen a la estabilidad política y social de los Estados en que viven”. Y en su artículo 4.1 dispone que “los Estados adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley.

De esta manera, las Reglas de Brasilia establecen que puede constituir una causa de vulnerabilidad la pertenencia de una persona a una minoría nacional o étnica, religiosa y lingüística, debiéndose respetar su dignidad cuando tenga contacto con el sistema de justicia (Regla 21).

Privación de libertad. Según el principio 1 del “Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión”, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 43/173 de 9 de diciembre de 1988, “toda persona sometida a cual-

quier forma de detención o prisión será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”. En este sentido, el Proyecto de “Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas”, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, reconoce el derecho fundamental que tienen todas las personas privadas de libertad a ser tratadas humanamente, y a que se respete y garantice su dignidad, su vida y su integridad física, psicológica y moral; y destaca la importancia que tiene el debido proceso legal y sus principios y garantías fundamentales en la efectiva protección de los derechos de las personas privadas de libertad, dada su particular situación de vulnerabilidad.

La Regla (22) recuerda que la privación de la libertad, ordenada por autoridad pública competente, puede suponer un obstáculo de acceso a la justicia en relación con los derechos que no estén limitados o restringidos por la resolución de la autoridad pública competente. De esta manera, la citada Regla señala que dicha circunstancia puede generar dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia el resto de derechos de los que es titular la persona privada de libertad.

Según la Regla (23), “a efectos de estas Reglas, se considera privación de libertad la que ha sido ordenada por autoridad pública, ya sea por motivo de la investigación de un delito, por el cumplimiento de una condena penal, por enfermedad mental o por cualquier otro motivo”.

Para terminar, las Reglas recuerdan la especial situación de quienes, estando privados de libertad, sufren otra causa de vulnerabilidad (último inciso de la Regla 22).

DESTINATARIOS. Las Reglas se refieren a dos grupos de destinatarios. En primer lugar, los responsables del sistema judicial, para que promuevan el desarrollo de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de los beneficiarios. En segundo lugar, todos los servidores y operadores del sistema de justicia, para que apliquen las medidas que se adopten y otorguen a las personas vulnerables un trato adecuado a sus circunstancias singulares.

Por ello, y de conformidad con la Regla (24), serán destinatarios del contenido de las presentes Reglas:

- a) Los responsables del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas dentro del sistema judicial;
- b) Los Jueces, Fiscales, Defensores Públicos, Procuradores y demás servidores que laboren en el sistema de Administración de Justicia;
- c) Los Abogados y otros profesionales del Derecho, así como los Colegios y Agrupaciones de Abogados;
- d) Las personas que desempeñan sus funciones en las instituciones de Ombudsman.
- e) Policías y servicios penitenciarios.
- f) Y, con carácter general, todos los operadores del sistema judicial y quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento.

SOBRE EL CAPÍTULO II:

EFFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS

CONTENIDO GENERAL. *El Capítulo II contiene reglas de procedimiento, así como de organización y gestión judicial, destinadas a facilitar el acceso a la justicia de la persona vulnerable, como parte en el proceso, para la defensa de un derecho.* En este Capítulo el documento contiene una serie de reglas aplicables a aquellas personas en condición de vulnerabilidad que han de acceder o han accedido a la justicia, como parte del proceso, para la defensa de sus derechos: promoción de una asistencia legal y defensa pública de calidad y especializada, así como gratuita cuando la persona se encuentre en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones; revisión de las reglas de procedimiento (requisitos de acceso al proceso,

legitimación, oralidad, anticipo de la prueba) adoptando aquellas medidas de organización y de gestión judicial que resulten necesarias (agilidad, prioridad, coordinación, especialización, actuación interdisciplinaria, proximidad); estímulo de las formas alternativas de resolución de conflictos; promoción de actuaciones destinadas a proporcionar una información básica sobre los derechos (cultura jurídica); e impulso de los sistemas de resolución de conflictos dentro de las comunidades indígenas, propiciando la armonización de los sistemas de administración de justicia estatal e indígena basada en el principio de respeto mutuo.

CULTURA JURÍDICA. Desde un punto de vista sociológico, puede afirmarse que el acceso normal a la justicia, sin barreras de ningún tipo, depende de dos factores (García de la Cruz, “La justicia..”): en primer lugar, el aprendizaje de expectativas, es decir, el conocimiento de la posibilidad real de actuar ante la justicia y el conocimiento de las expectativas reales sobre las posibilidades de éxito de tal acceso; y, en segundo término, la capacidad de satisfacción de las expectativas por parte del sistema de justicia. Como puede observarse, constituye un presupuesto básico del acceso a la justicia el conocimiento por parte de la persona desfavorecida de sus propios derechos, así como el conocimiento de la posibilidad de acudir a la justicia para tutelar el derecho violado y la forma de hacerlo.

Por ello la Declaración de la Cumbre de Canarias, cuando hace referencia al acceso a la justicia, establece como acción número 6 la siguiente: “favorecer la difusión permanente de los derechos y las formas de hacerlos efectivos, especialmente a favor de los grupos discriminados, marginados y más pobres de la sociedad”. Se trata, en definitiva, del fomento de la difusión de la cultura jurídica (alfabetización jurídica) entre estos colectivos.

Asumiendo conciencia de dicha realidad, la Regla (26) establece que “se promoverán actuaciones destinadas a proporcionar información básica sobre sus derechos, así como los procedimientos y requisitos para garantizar un efectivo acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”.

Por otra parte, se considera necesario que los propios funcionarios y operadores del sistema judicial se involucren en el diseño, divulgación y capacitación de una cultura cívica jurídica, especialmente en aquellas áreas geográficas donde existen unas mayores barreras para el acceso al conocimiento sobre el Derecho y la Justicia: las zonas rurales y las áreas desfavorecidas de las grandes ciudades (véase Regla 27).

ASISTENCIA LEGAL Y DEFENSA PÚBLICA.

Relevancia. Existen dos tipos de razones para que las Reglas aborden de forma especial esta materia. En primer lugar, para mitigar la omisión del tratamiento de esta materia por la Carta de Derechos de las Personas en el Espacio Judicial Iberoamericano, pese a su enorme importancia en el sistema judicial. Y, en segundo término, porque las personas más desfavorecidas encuentran mayores barreras para acceder a la asistencia técnica por un profesional del Derecho.

Aludiendo al primer tipo de razones, hay que tener presente que la asistencia técnico-jurídica se configura como un instrumento fundamental para garantizar la efectividad de relevantes derechos y garantías procesales. Por un lado, para el derecho de defensa, es decir, para la adecuada defensa de los derechos ante la justicia, porque la asistencia letrada permite la defensa de las pretensiones con argumentos técnico-jurídicos, evitando el lógico apasionamiento del sujeto que ve afectados sus intereses (Píco y Junoy, “Las garantías..”). Por otra parte, para la efectividad de la contradicción, que a su vez resulta imprescindible para que exista un proceso imparcial y para facilitar al órgano judicial la búsqueda de una sentencia ajustada a Derecho.

Y también para que sea efectiva la igualdad de partes, evitando desequilibrios entre la respectiva posición de las partes en el proceso o limitaciones que puedan inferir a alguna de ellas un resultado de indefensión. Pese a ello, la Carta de Derechos de las Personas en el Espacio Judicial Iberoamericano no contiene ninguna referencia a la cuestión. En España, en cambio, la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia dedica una de sus partes de forma completa a

la asistencia jurídica bajo el título “Una relación de confianza con Abogados y Procuradores” (derechos 33 a 41), conteniendo los siguientes apartados: una conducta deontológicamente correcta, un cliente informado, y una justicia gratuita de calidad.

Para compensar esa omisión en la Carta de Derechos que aprobó la Cumbre Judicial, resulta relevante que las Reglas dediquen una especial atención a esta materia.

El segundo tipo de razones se sitúa en los obstáculos para acceder a la asistencia legal y defensa pública, que afectan de forma más severa a las personas desfavorecidas.

Se trata de obstáculos que no son solamente de carácter económico (falta de recursos para costear los gastos del profesional del Derecho), sino también de otro tipo (falta de conocimiento de los propios derechos, lejanía geográfica, discriminación...).

Facetas de la asistencia legal y defensa pública.

Las Reglas pretenden abordar las diferentes facetas de la asistencia técnico-jurídica: tanto en el ámbito de la asistencia legal, es decir, la consulta jurídica sobre toda cuestión susceptible de afectar a los derechos o intereses legítimos de la persona en condición de vulnerabilidad, incluso cuando aún no se ha iniciado un proceso judicial; como en la defensa judicial o pública, esto es, para el ejercicio del derecho de defensa en un proceso, ante cualquiera de las jurisdicciones y en todas las instancias judiciales; y, por último, en materia de asistencia letrada al detenido.

El texto de las Reglas se limita a destacar la conveniencia de promover la política pública destinada a garantizar la asistencia técnico-jurídica de la persona vulnerable para la defensa de sus derechos en todos los órdenes jurisdiccionales, señalando las principales posibilidades al efecto: la ampliación de funciones de la Defensoría Pública (no solamente en el orden penal sino también en otros órdenes jurisdiccionales); o la creación de mecanismos de asistencia letrada, como pueden ser las consultorías jurídicas con la participación de las universidades, las casas de justicia, la intervención de colegios o barras de abogados...

Calidad, especialización y gratuidad. También se refieren las Reglas a dos características que debe reunir la asistencia técnico-jurídica: especialización y calidad. En primer lugar, la especialización en relación con determinados grupos de personas vulnerables y/o determinados asuntos; a título de ejemplo puede señalarse la defensa del menor al que se le exige una responsabilidad por cometer una infracción, de los inmigrantes para todo lo relacionado con su estancia legal en el país, o de las víctimas de violencia intrafamiliar. La segunda nota característica es la calidad, debiéndose promover instrumentos destinados al control de dicha calidad de la asistencia.

Y destaca la importancia de promover acciones destinadas a garantizar la gratuidad de la asistencia técnico-jurídica. Al igual que ocurre en otros instrumentos internacionales, podrá aplicarse a quienes carezcan de recursos económicos para afrontar el pago de los gastos de la asistencia jurídica. Para la correcta caracterización de quienes pueden tener derecho a dicha gratuidad, las Reglas han acudido a la definición realizada anteriormente por la Cumbre Judicial Iberoamericana, que en la Declaración de Cancún (noviembre 2002) se refirió a las “personas que no se encuentran en la posibilidad de afrontarlas con sus propios recursos y condiciones”.

Recordemos a estos efectos que el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que “los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Como puede observarse, su inciso final contiene la prohibición de discriminar por la posición económica. De esta manera, el artículo 24 de la Convención, relativo a la igualdad ante la ley, debe ser interpretado de que si una persona busca la protección de la ley para hacer valer sus derechos, encuentra que tal posición económica le impide hacerlo, queda discriminado, lo que sí constituye una violación a la Convención. En este senti-

do, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos...”), “tanto la Corte Interamericana como la CIDH han fijado la obligación de proveer en ciertas circunstancias servicios jurídicos gratuitos a las personas sin recursos, a fin de evitar la vulneración de su derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial efectiva. Con esto en miras, la Comisión Interamericana ha identificado algunos criterios para la determinación de la procedencia de la asistencia legal gratuita en los casos concretos. Estos son: a) la disponibilidad de recursos por parte de la persona afectada; b) la complejidad de las cuestiones involucradas en el caso y c) la importancia de los derechos afectados”.

DERECHO AL INTÉRPRETE. De conformidad con el contenido del apartado 33 de la Carta de Derechos de las Personas en el Espacio Judicial Iberoamericano, la Regla (32) establece que “se garantizará el uso de intérprete cuando el extranjero que no conozca la lengua o lenguas oficiales ni, en su caso, la lengua oficial propia de la comunidad, hubiese de ser interrogado o prestar alguna declaración, o cuando fuere preciso darle a conocer personalmente alguna resolución”.

Esta inclusión pretende resaltar la importancia del derecho al uso de un intérprete para el acceso a la justicia de que las personas extranjeras que no conozcan la lengua o lenguas oficiales: esta desventaja lingüística aporta un elemento de vulnerabilidad en sus relaciones con el sistema judicial. Habría que reflexionar sobre la importancia de aplicar este derecho tanto a las actuaciones orales como a la traducción de documentos.

REVISIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS Y LOS REQUISITOS PROCESALES COMO FORMA DE FACILITAR EL ACCESO A LA JUSTICIA. Las Reglas abordan en este apartado distintas medidas relativas a la normativa reguladora y gestión del procedimiento que pueden facilitar el acceso de las personas en condición de vulnerabilidad. Se dividen en dos grupos: medidas procesales y medidas de gestión judicial.

Medidas procesales. Dentro de esta categoría se incluyen aquellas actuaciones que afectan a la regu-

lación del procedimiento, tanto en lo relativo a su tramitación, como en relación con los requisitos exigidos para la práctica de los actos procesales.

A) Requisitos de acceso al proceso y legitimación. De conformidad con el primer inciso de la Regla (34), se propiciarán medidas para la simplificación y divulgación de los requisitos exigidos por el ordenamiento para la práctica de determinados actos, a fin de favorecer el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad,

Todo ello sin perjuicio de la participación de otras instancias que puedan coadyuvar en el ejercicio de acciones en defensa de los derechos de estas personas (último inciso de la Regla 34).

B) Oralidad. La Regla (35) establece que se promoverá la oralidad para mejorar las condiciones de celebración de las actuaciones judiciales contempladas en el Capítulo III de las presentes Reglas, y favorecer una mayor agilidad en la tramitación del proceso, disminuyendo los efectos del retraso de la resolución judicial sobre la situación de las personas en condición de vulnerabilidad.

C) Formularios. Se promoverá la elaboración de formularios de fácil manejo para el ejercicio de determinadas acciones, estableciendo las condiciones para que los mismos sean accesibles y gratuitos para las personas usuarias, especialmente en aquellos supuestos en los que no sea preceptiva la asistencia letrada (Regla 36).

D) Anticipo jurisdiccional de la prueba. En determinadas circunstancias, la situación de vulnerabilidad puede hacer aconsejable la práctica anticipada de la prueba en la que participe la persona vulnerable, como puede ocurrir en los casos de discapacidad, en los supuestos de declaraciones de menores de edad o en las comparecencias de las víctimas especialmente vulnerables.

De esta manera, se puede conseguir evitar la reiteración de declaraciones, reduciendo las consecuencias perjudiciales para las personas vulnerables; y también se puede conseguir frecuentemente la práctica

de la prueba antes del empeoramiento de la discapacidad o de la enfermedad.

Por ello, sería conveniente que la legislación permitiera la práctica anticipada en estos supuestos, regulando la forma de su realización; y, si resulta admitida en Derecho, resultaría también conveniente que los poderes públicos establezcan las condiciones para promover su utilización por los operadores jurídicos responsables. De esta manera, el primer inciso de la Regla (37) establece que “se recomienda la adaptación de los procedimientos para permitir la práctica anticipada de la prueba en la que participe la persona en condición de vulnerabilidad, para evitar la reiteración de declaraciones, e incluso la práctica de la prueba antes del agravamiento de la discapacidad o de la enfermedad”.

Para evitar incremento del daño para determinadas personas vulnerables, la Regla (37) finaliza recordando que puede resultar necesaria la grabación en soporte audiovisual del acto procesal en el que participe la persona vulnerable, de tal manera que pueda reproducirse en las sucesivas instancias judiciales .

Medidas de organización y gestión judicial. Como quiera que la propia forma de organización del sistema de justicia puede facilitar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, las Reglas incluyen en este apartado las políticas y medidas que, a tal efecto, afectan a la organización y modelos de gestión de los órganos del sistema judicial. Y recuerdan las propias Reglas que estas políticas y medidas podrán resultar de aplicación tanto a jueces profesionales como a jueces no profesionales.

A) Agilidad y prioridad. Según la Regla (38), se adoptarán las medidas necesarias para evitar retrasos en la tramitación de las causas, garantizando la pronta resolución judicial, así como una ejecución rápida de lo resuelto. En definitiva, se trata de la aplicación del principio de agilidad o celeridad en todas las fases del procedimiento, así como en la propia ejecución. La eficacia exige rapidez en la respuesta pues, como expresa el aforismo, “justice delayed is justice denied”.

Asimismo dispone dicha Regla que, cuando las circunstancias de la situación de vulnerabilidad lo aconsejen, se otorgará prioridad en la atención, resolución y ejecución del caso por parte de los órganos del sistema de justicia.

B) Coordinación. La coordinación tiene como finalidad la coherencia o compatibilidad de las actuaciones de los diferentes órganos u organizaciones que despliegan su actividad en una misma materia, gestionando las interdependencias entre dichas actuaciones. En el ámbito administrativo, se configura como un principio organizativo (Sanz Larruaga, “La Administración...”) que persigue la coherencia en la actuación de las Administraciones Públicas.

Como consecuencia de la complejidad inherente al gobierno del Poder Judicial, la coordinación constituye un principio o idea básica que debe inspirar toda actuación en esta materia. Supone la organización de instrumentos destinados a concertar medios y esfuerzos para alcanzar un fin común, esto es, la mejora de alguno de los aspectos del funcionamiento del sistema judicial, como el acceso a la justicia.

Consciente de esta importancia, la Regla (39) afirma que se establecerán mecanismos de coordinación destinados a gestionar las interdependencias de las actuaciones de los diferentes órganos y entidades, tanto públicas como privadas, que forman parte o participan en el sistema de justicia.

Y la propia Regla (39) se refiere a varios tipos de mecanismos y técnicas de coordinación (Santamaría Pastor, “Fundamentos...”):

- **Intrainstitucionales e interinstitucionales.** La coordinación puede tener lugar dentro de la misma organización (intrainstitucional) o entre distintas instituciones y organismos (interinstitucional). La primera resulta, en principio, conceptualmente más sencilla por cuanto un ente superior hará uso de su posición de supremacía para lograr la coherencia de la actuación de los órganos inferiores. Sin embargo, mucho más difícil resulta aquella coordinación interinstitucional cuya eficacia depende directamente

de la voluntad de colaboración de las distintas instituciones y organismos.

- **Orgánicos y funcionales.** Unas técnicas son de naturaleza orgánica, consistiendo en la creación de órganos específicos destinados a facilitar la coordinación de las actuaciones, normalmente con la participación de representantes de las distintas instituciones y organismos implicados.

Otras técnicas tienen un carácter funcional, entre las que cabe destacar: la resolución de conflictos de atribución; las instrucciones, así como la planificación y programación de actividades; la emisión de informe en un procedimiento o expediente administrativo tramitado por otro órgano; la participación en el órgano colegiado de dirección de otra entidad del mismo ámbito de competencias; la realización de reuniones de coordinación de forma periódica; las técnicas que permitan la comunicación de los distintos elementos organizacionales; y la normalización de procesos de trabajo.

C) Especialización. La Regla (40) reconoce la relevancia de la especialización, y se refiere a la misma desde dos perspectivas:

- **Subjetiva:** se adoptarán medidas destinadas a la especialización de los profesionales, operadores y servidores del sistema judicial para la atención de las personas en condición de vulnerabilidad.

- **Objetiva:** en las materias en que se requiera, es conveniente la atribución de los asuntos a órganos especializados del sistema judicial.

D) Actuación interdisciplinaria. La Regla (41) destaca la importancia de la actuación de equipos multidisciplinares, conformados por profesionales de las distintas áreas, para mejorar la respuesta del sistema judicial ante la demanda de justicia de una persona en condición de vulnerabilidad.

E) Proximidad. De conformidad con la Regla (42), se promoverá la adopción de medidas de acercamiento de los servicios del sistema de justicia a aquellos

grupos de población que, debido a las circunstancias propias de su situación de vulnerabilidad, se encuentran en lugares geográficamente lejanos o con especiales dificultades de comunicación.

MEDIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS. Nos encontramos con el desarrollo del sistema de justicia informal, es decir, de las formas de resolución de conflictos que se aplican fuera del aparato formal de la justicia. Las distintas organizaciones internacionales reconocen la importancia de estos medios para mejorar el acceso a la justicia, permitiendo que las partes puedan en determinadas situaciones encontrar la resolución de su conflicto sin que concurra la decisión de un tercero que ejerce la función jurisdiccional (juez); y, de forma mediata, para mejorar el funcionamiento del propio sistema judicial, mejorando la capacidad de respuesta del sistema global. Por ello, las Reglas afirman que se impulsarán las formas alternativas de resolución de conflictos en aquellos supuestos en los que resulte apropiado, tanto antes del inicio del proceso como durante la tramitación del mismo

Las Reglas se refieren a los medios que no impliquen la resolución del conflicto por un tribunal, destacando tres (Regla 43): la mediación, en la que las partes en conflicto se reúnen con un tercero imparcial, quien facilita la comunicación entre ellas para ayudar a encontrar una solución, sin formular una propuesta de arreglo; la conciliación, en la que el tercero imparcial facilita la comunicación de las partes del conflicto, llegando a proponer una solución; y el arbitraje, modalidad en la que el tercero imparcial, que no forma parte del sistema de justicia pública y que es nombrado o aceptado por las partes, resuelve el conflicto mediante una decisión vinculante.

La mediación puede resultar de gran utilidad en muchos supuestos. Destacan sus posibilidades en el ámbito de la familia, tanto para la protección de los intereses de los hijos menores, como en determinados supuestos para la tutela de los derechos de la mujer en situaciones de crisis conyugal. También tiene posibilidades en materia penal, para aquellos delitos que sean adecuados a este tipo de medida;

en el ámbito penal, se entiende por mediación todo proceso que permita a la víctima y al victimario participar activamente, con la ayuda de un tercero independiente denominado mediador, en la solución del conflicto derivado de la comisión de un delito.

Asimismo se destacan las grandes posibilidades de la mediación para la solución del conflicto originado por la infracción penal cometida por un niño o adolescente.

Las Reglas de Brasilia dedican una Sección completa a estos medios alternativos de resolución de conflictos, conteniendo una serie de elementos necesarios para facilitar la participación de las personas en condición de vulnerabilidad:

- Información a las personas vulnerables: cualquier persona vulnerable que participe en la resolución de un conflicto mediante cualquiera de estos medios deberá ser informada, con carácter previo, sobre su contenido, forma y efectos. Dicha información se suministrará de conformidad con lo dispuesto por la Sección 1ª del Capítulo III de las presentes reglas (Regla 46)

- Toma en consideración de las circunstancias específicas de la persona vulnerable: antes de iniciar la utilización de una forma alternativa en un conflicto concreto, se tomarán en consideración las circunstancias particulares de cada una de las personas afectadas, especialmente si se encuentran en alguna de las condiciones o situaciones de vulnerabilidad contempladas en estas Reglas (primer inciso de la Regla 44).

- Forma de celebración:

- Medidas para permitir la participación de las personas vulnerables: se promoverá la adopción de medidas específicas que permitan la participación de las personas en condición de vulnerabilidad en el mecanismo elegido de Resolución Alternativa de Conflictos, tales como la asistencia de profesionales, participación de intérpretes, o la intervención de la autoridad parental para los menores de edad cuando sea necesaria (primer párrafo del a Regla 47).

- La actividad de Resolución Alternativa de Conflictos debe llevarse a cabo en un ambiente seguro y adecuado a las circunstancias de las personas que participen (segundo párrafo del a Regla 47).

- Difusión: se deberá promover la difusión de la existencia y características de estos medios entre los grupos de población que resulten sus potenciales usuarios cuando la ley permita su utilización (Regla 45).

- Formación de las personas que intervienen como tercero imparcial: se fomentará la capacitación de los mediadores, árbitros y otras personas que intervengan en la resolución del conflicto (segundo inciso de la Regla 44).

SISTEMA DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DENTRO DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS.

El artículo 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General de dicho organismo el día 13 de septiembre de 2007, establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.

La Cumbre Judicial Iberoamericana, en su reunión de Cancún, ya vino a reconocer los dos ámbitos que surgen en esta materia:

- La resolución de conflictos surgidos dentro de la comunidad indígena. A tal efecto, afirma que “el reconocimiento y respeto a la población indígena, su cultura, organización social, usos y costumbres deben concretarse en la solución de sus conflictos por medio de sus formas tradicionales”.

- La resolución de conflictos fuera de la comunidad indígena. Estima la Cumbre que “al acceder a los servicios jurisdiccionales se tomarán en cuenta sus usos, costumbres, tradiciones orales y valores, teniendo como límite el respeto a las normas y principios constitucionales y el acatamiento de los tratados y convenios sobre los derechos humanos

internacionalmente reconocidos por cada Estado e incorporados a su legislación conforme a su derecho interno”.

Resolución de conflictos surgidos en el ámbito de la comunidad indígena. De acuerdo con dicha Declaración, se reconoce la necesidad de armonizar los sistemas jurídicos de las comunidades indígenas con el sistema de administración de justicia estatal y con la normativa internacional en materia de derechos humanos.

La Regla (48) establece que “con fundamento en los instrumentos internacionales en la materia, resulta conveniente estimular las formas propias de justicia en la resolución de conflictos surgidos en el ámbito de la comunidad indígena, así como propiciar la armonización de los sistemas de administración de justicia estatal e indígena basada en el principio de respeto mutuo y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.

La Cumbre de Cancún manifestó su voluntad de llevar a cabo las siguientes acciones en la materia:

- Propiciar el desarrollo de mecanismos de coordinación entre el derecho oficial y el sistema normativo practicado por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas.

- Fomentar investigaciones socio-jurídicas que den cuenta de las normas, procedimientos y autoridades de los pueblos indígenas en cada país.

- Elaborar guías o manuales que faciliten y promuevan la aplicación de la legislación que insta al respeto del derecho indígena.

Resolución de conflictos fuera de la comunidad indígena. Asimismo se constata que, históricamente, las personas pertenecientes a estas comunidades vienen sufriendo una situación de desventaja en el ejercicio de sus derechos ante el sistema de justicia estatal. Por ello, el primer inciso de la Regla (9) afirma que “las personas integrantes de las comunidades indígenas pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad cuando ejercitan sus derechos ante el sistema de justicia

estatal”. A tal efecto, el texto de las Reglas establece lo siguiente:

- Se promoverán las condiciones destinadas a posibilitar que las personas y los pueblos indígenas puedan ejercitar con plenitud tales derechos ante dicho sistema de justicia, sin discriminación alguna que pueda fundarse en su origen o identidad indígenas (segundo inciso de la Regla 9)

- Los poderes judiciales asegurarán que el trato que reciban por parte de los órganos de la administración de justicia estatal sea respetuoso con su dignidad, lengua y tradiciones culturales (segundo inciso de la Regla 9)

- Además serán de aplicación las restantes medidas previstas en estas Reglas en aquellos supuestos de resolución de conflictos fuera de la comunidad indígena por parte del sistema de administración de justicia estatal, donde resulta asimismo conveniente abordar los temas relativos al peritaje cultural y al derecho a expresarse en el propio idioma (Regla 49)

La Cumbre de Cancún manifestó su voluntad de llevar a cabo las siguientes acciones en la materia:

- Evitar la discriminación cultural a través de propuestas e iniciativas normativas, a fin de que se respete el hecho de tener idiomas, costumbres y cultura propios.

- Emprender un programa de acciones positivas destinado a lograr la igualdad de los indígenas ante la justicia estatal, con fundamento en las siguientes acciones específicas:

- Velar por la plena vigencia de las garantías contenidas en el debido proceso.

- Concretar la posibilidad de usar su propio idioma ante la administración de justicia en todas las ramas.

- Adoptar un sistema que garantice la formación, acreditación y contratación de intérpretes.

- Incrementar los esfuerzos para promover el uso de

idiomas indígenas por parte de estímulos en la contratación y capacitación de jueces, mediadores y funcionarios judiciales hablantes de idiomas indígenas, y el desarrollo de una política de destinos que lleve a los funcionarios a lugares donde su conocimiento de los idiomas sea un factor que facilite la coordinación de que trata el párrafo anterior.

- Fomentar el recurso del peritaje cultural o estudio socioantropológico, como un instrumento idóneo para involucrar elementos que mejoren la valoración cultural de los procesados.

- Desarrollar programas permanentes para la capacitación y sensibilización de jueces, mediadores y funcionarios judiciales sobre las culturas indígenas y el derecho indígena.

- Fomentar que los órganos encargados de la carrera judicial incluyan en el manual y en la escala de evaluación de rendimiento de los jueces y magistrados que proceda aquellos aspectos relacionados con el derecho de los pueblos indígenas.

SOBRE EL CAPÍTULO III:

CONDICIONES DE REALIZACIÓN DE UN ACTO JUDICIAL

CONTENIDO GENERAL. *El Capítulo III se refiere a las condiciones de realización de un acto judicial que debe adaptarse a las circunstancias singulares de cada persona vulnerable (derecho a un trato adecuado).* El documento también contempla reglas aplicables a cualquier persona en condición de vulnerabilidad que participe en un acto judicial, ya sea como parte que ejercita una acción o que defiende su derecho frente a una acción, ya sea en calidad de testigo, víctima o en cualquier otra condición: información sobre los aspectos relevantes de su intervención en el proceso (contenido, tiempo y forma

de la información); comprensión del acto judicial, reduciendo las dificultades de comunicación, tanto en actuaciones orales como en resoluciones escritas; condiciones de la comparecencia en dependencias judiciales (asistencia, información, así como reglas sobre el lugar, el tiempo y la forma); y protección de la intimidad (reserva de actuaciones, toma y difusión de imágenes, protección de datos personales especialmente cuando se encuentran en soporte digital)

El contenido de este Capítulo responde a dos objetivos básicos: en primer lugar, mejorar la calidad del sistema judicial, en su faceta de servicio público; y, en segundo término, conseguir que quienes prestan servicio en el sistema de justicia proporcionen a la persona en condición de vulnerabilidad un trato adecuado a sus circunstancias específicas.

Calidad del sistema de justicia. Tanto en las organizaciones privadas como en las públicas, a partir de la década de los ochenta se ha venido sustituyendo el criterio del rigor por el criterio del éxito a través del resultado producido por las organizaciones (Parejo Alfonso, “La eficacia...”), pasando a primer plano el concepto de calidad. En las organizaciones privadas se define la calidad como la satisfacción del cliente con el producto o servicio.

Trasladado al ámbito de los servicios prestados por el Estado, la calidad quiere decir prestar servicios como los demanda el ciudadano, adaptándose a sus exigencias (Corral Villalba, “La calidad...”): los ciudadanos tienen derecho a recibir las prestaciones y servicios públicos con niveles de calidad adecuados a sus expectativas, derivadas de su doble condición de usuarios y contribuyentes (Elena Córdoba, “La gestión de la calidad...”).

Con carácter general se señalan una serie de notas características comunes a todo servicio público de calidad:

- Transparencia de información.
- Transparencia procedimental (en la tramitación del procedimiento).

- Inteligibilidad.

- Accesibilidad.

- Receptividad.

- Responsabilidad.

Las anteriores características de la calidad resultan plenamente aplicables a la prestación del servicio por el sistema de justicia, de tal manera que resultan aplicables en las distintas actuaciones judiciales.

Estas notas se configuran como los principios inspiradores de la “Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano”, aprobada por la VII Cumbre Judicial Iberoamericana que tuvo lugar en Cancún (México) los días 27 a 29 de noviembre de 2002. Y las mismas también inspiran el contenido del Capítulo II de las Reglas de Brasilia.

Principio de trato adaptado. Muchas de las Reglas de este Capítulo también pretenden garantizar que los servidores y operadores del sistema de justicia otorguen a las personas en condición de vulnerabilidad un trato adecuado a sus circunstancias singulares. Tan importante es establecer normas que faciliten el acceso a la justicia de las personas más desfavorecidas, como conseguir que quienes prestan servicio en el sistema judicial asuman su contenido trasladándolo a su trabajo diario.

INFORMACIÓN PROCESAL O JURISDICCIONAL. La información proporcionada a la persona vulnerable debe responder a dos características:

- Información relevante: sobre los aspectos relevantes de su intervención en el proceso judicial.

- Información adaptada a las circunstancias determinantes de la vulnerabilidad.

Contenido de la información

A) Para cualquier persona. De conformidad con

la Regla (52), cuando la persona vulnerable participe en una actuación judicial, en cualquier condición, será informada sobre los siguientes extremos:

- La naturaleza de la actuación judicial en la que va a participar

- Su papel dentro de dicha actuación

- El tipo de apoyo que puede recibir en relación con la concreta actuación, así como la información de qué organismo o institución puede prestarlo

B) Para quien sea o pueda ser parte. Asimismo, la Regla (53) establece que, cuando la persona vulnerable sea parte en el proceso, o pueda llegar a serlo, tendrá derecho a recibir aquella información que resulte pertinente para la protección de sus intereses. Dicha información deberá incluir al menos:

- El tipo de apoyo o asistencia que puede recibir en el marco de las actuaciones judiciales

- Los derechos que puede ejercitar en el seno del proceso

- La forma y condiciones en las que puede acceder a asesoramiento jurídico o a la asistencia técnico-jurídica gratuita en los casos en los que esta posibilidad sea contemplada por el ordenamiento existente

- El tipo de servicios u organizaciones a las que puede dirigirse para recibir apoyo

Tiempo de la información. La información debe afectar de manera integral a todo el procedimiento. Por ello, la Regla (54) dispone que “se deberá prestar la información desde el inicio del proceso y durante toda su tramitación, incluso desde el primer contacto con las autoridades policiales cuando se trate de un procedimiento penal”.

Forma o medios para el suministro de la información. La información se prestará de acuerdo con las circunstancias determinantes de la condición de vulnerabilidad, y de manera tal que se garantice

que llegue a conocimiento de la persona destinataria (Regla 55). A estos efectos, la propia Regla destaca dos elementos:

- La utilidad de crear o desarrollar oficinas de información u otras entidades creadas al efecto.

• Las ventajas derivadas de la utilización de las nuevas tecnologías para posibilitar la adaptación a la concreta situación de vulnerabilidad. A estos efectos, véanse los comentarios a la Regla (95).

Disposiciones específicas relativas a la víctima.

En materia de victimización, véanse los comentarios a las Reglas (10) y ss. En este punto, la Regla (56) contempla que se promoverá que las víctimas reciban información sobre los siguientes elementos del proceso jurisdiccional:

- Posibilidades de obtener la reparación del daño sufrido.
- Lugar y modo en que pueden presentar una denuncia o escrito en el que ejercite una acción.
- Curso dado a su denuncia o escrito.
- Fases relevantes del desarrollo del proceso.
- Resoluciones que dicte el órgano judicial.

Cuando exista riesgo para los bienes jurídicos de la víctima, la Regla (57) establece que se procurará informarle de todas las decisiones judiciales que puedan afectar a su seguridad y, en todo caso, de aquéllas que se refieran a la puesta en libertad de la persona inculpada o condenada, especialmente en los supuestos de violencia intrafamiliar.

Unos mayores comentarios sobre la seguridad de las víctimas se contienen en el apartado que aborda las Reglas (75) y (76).

COMPRESIÓN DE ACTUACIONES JUDICIALES. Con la finalidad de promover la inteligibilidad de las actuaciones judiciales, el texto de las Reglas también se refiere a una serie de medidas necesarias para reducir las di-

ficultades de comunicación que afecten a la comprensión del acto judicial en el que participe una persona en condición de vulnerabilidad, garantizando que ésta pueda comprender su alcance y significado. Se refieren a las actuaciones judiciales escritas y orales.

Actuaciones escritas

A) Notificaciones y requerimientos. Se usarán términos y estructuras gramaticales simples y comprensibles, que respondan a las necesidades particulares de las personas en condición de vulnerabilidad incluidas en estas Reglas.

Se evitarán expresiones o elementos intimidatorios, sin perjuicio de las ocasiones en que resulte necesario el uso de expresiones conminatorias.

B) Contenido de las resoluciones judiciales. Se emplearán términos y construcciones sintácticas sencillas, sin perjuicio de su rigor técnico.

Actuaciones orales. Se fomentarán los mecanismos necesarios para que la persona en condición de vulnerabilidad comprenda los juicios, vistas, comparecencias y otras actuaciones judiciales orales en las que participe, teniéndose presente el contenido del apartado 3 de la Sección 3ª del Capítulo III (“Condiciones de la comparecencia”).

COMPARECENCIA EN DEPENDENCIAS JUDICIALES. En esta Sección se contienen Reglas destinadas a que la comparecencia en actos judiciales de una persona en condición de vulnerabilidad se realice de manera adecuada a las circunstancias propias de dicha condición (principio de trato adecuado).

Los ejes en torno a los cuales gira este principio son cinco:

- Información, destinara a eliminar la incertidumbre que acompaña a toda persona que interviene en un acto judicial
- Asistencia: asistencia o ayuda necesaria para afrontar adecuadamente su participación en un acto judicial.

• Dignidad: toda actuación judicial deberá realizarse con pleno respeto a la dignidad personal de las personas que intervengan, adaptándose de esta forma a las necesidades específicas derivadas de su condición de vulnerabilidad.

• Seguridad: protección efectiva de los bienes jurídicos de las personas en condición de vulnerabilidad que intervengan en el proceso judicial, que afecta especialmente a quienes intervienen como testigos o víctimas.

• Accesibilidad: es el grado con el que un servicio puede ser usado por todas las personas, independientemente de sus capacidades, por lo que afecta sobre todo a las personas con discapacidad.

Información sobre la comparecencia. Con carácter previo al acto judicial, se procurará proporcionar a la persona en condición de vulnerabilidad información directamente relacionada con la forma de celebración y contenido de la comparecencia, ya sea sobre la descripción de la sala y de las personas que van a participar, ya sea destinada a la familiarización con los términos y conceptos legales, así como otros datos relevantes al efecto (Regla 63).

Asistencia

B) Previa a la celebración del acto. Se procurará la prestación de asistencia por personal especializado (profesionales en Psicología, Trabajo Social, intérpretes, traductores u otros que se consideren necesarios) destinada a afrontar las preocupaciones y temores ligados a la celebración de la vista judicial (Regla 64).

B) Durante el acto judicial. De conformidad con la Regla (65), cuando la concreta situación de vulnerabilidad lo aconseje, la declaración y demás actos procesales se llevarán a cabo con la presencia de un profesional, cuya función será la de contribuir a garantizar los derechos de la persona en condición de vulnerabilidad.

También puede resultar conveniente la presencia en el acto de una persona que se configure como refe-

rente emocional de quien se encuentra en condición de vulnerabilidad.

Condiciones de la comparecencia

A) Lugar de la comparecencia. Resulta conveniente que la comparecencia tenga lugar en un entorno cómodo, accesible, seguro y tranquilo (Regla 66).

Y la Regla (67) contiene dos elementos destinados a evitar daños a la víctima por su contacto con el sistema penal (victimización secundaria, que se analiza al abordar la Regla 12), con la finalidad de mitigar o evitar su tensión y angustia emocional:

• Se procurará evitar en lo posible la coincidencia en dependencias judiciales de la víctima con el inculpa-

do del delito;

• Y también se procurará evitar la confrontación de ambos durante la celebración de actos judiciales, procurando la protección visual de la víctima.

B) Tiempo de la comparecencia. La Regla (68) contiene una serie de elementos destinados a evitar los efectos negativos del retraso sobre las personas vulnerables:

• Se procurará que esperen el menor tiempo posible para la celebración del acto judicial.

• Los actos judiciales deben celebrarse puntualmente.

• Cuando esté justificado por las razones concurrentes, podrá otorgarse preferencia o prelación a la celebración del acto judicial en el que participe la persona en condición de vulnerabilidad.

El primer inciso de la Regla (69) aconseja evitar comparecencias innecesarias, de tal manera que solamente deberán comparecer cuando resulte estrictamente necesario conforme a la normativa jurídica. Y su segundo inciso recuerda que se debe procurar la concentración en el mismo día de la práctica de las diversas actuaciones en las que deba participar la misma persona.

Según la Regla (70), se recomienda analizar la posibilidad de preconstituir la prueba o anticipo jurisdiccional de la prueba, cuando sea posible de conformidad con el Derecho aplicable.

Y en determinadas ocasiones podrá procederse a la grabación en soporte audiovisual del acto, cuando ello pueda evitar que se repita su celebración en sucesivas instancias judiciales (Regla 71). Véanse los comentarios a la Regla (37).

C) forma de comparecencia. Sobre el lenguaje utilizado, la Regla (72) establece que se procurará adaptar el lenguaje utilizado a las condiciones de la persona en condición de vulnerabilidad, tales como la edad, el grado de madurez, el nivel educativo, la capacidad intelectual, el grado de discapacidad o las condiciones socioculturales.

Y añade que se debe procurar formular preguntas claras, con una estructura sencilla.

Por otra parte, quienes participen en el acto de comparecencia deben evitar emitir juicios o críticas sobre el comportamiento de la persona, especialmente en los casos de víctimas del delito (Regla 73).

Asimismo, y de acuerdo con la Regla (74), cuando sea necesario se protegerá a la persona en condición de vulnerabilidad de las consecuencias de prestar declaración en audiencia pública; podrá plantearse la posibilidad de que su participación en el acto judicial se lleve a cabo en condiciones que permitan alcanzar dicho objetivo, incluso excluyendo su presencia física en el lugar del juicio o de la vista, siempre que resulte compatible con el Derecho del país. A tal efecto, puede resultar de utilidad el uso del sistema de videoconferencia o del circuito cerrado de televisión.

Seguridad

A) General. El apartado 6 de la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los principios básicos de justicia para las víctimas del crimen y del abuso de poder” (1985) establece que “se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrati-

vos a las necesidades de las víctimas:...d) Adoptando medidas para minimizar las molestias causadas a las víctimas, proteger su intimidad, en caso necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia”

En esta misma línea, la Regla (75) recomienda adoptar las medidas necesarias para garantizar una protección efectiva de los bienes jurídicos de las personas en condición de vulnerabilidad que intervengan en el proceso judicial en calidad de víctimas o testigos.

B) Victimización reiterada o repetida. La repetición de la victimización afecta a un porcentaje significativo del total de infracciones, especialmente en los delitos violentos, por lo que puede resultar relevante para el diseño de políticas públicas y la aplicación de medidas destinadas a prevenir la delincuencia. Esta perspectiva viene adquiriendo creciente importancia durante los últimos años en países con una sólida experiencia en estudios victimológicos, como Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia o Canadá (SPINOSA TORRES, “Análisis de la multivictimización...”).

En unos casos, la experiencia previa de victimización determina que la persona aprende de lo ocurrido de tal manera que puede desarrollar nuevas estrategias o métodos para frente al riesgo, mejorando las condiciones para afrontar un nuevo delito (piénsese, a modo de ejemplo, en delitos de robos en vivienda o área residencial); se trata de la resiliencia o inoculación (Herrero Moreno, “Manual de Victimología”).

Sin embargo, en otros supuestos lleva consigo una mayor vulnerabilidad de la persona, porque potencia su indefensión socavando la capacidad de esgrimir respuestas adecuadas frente a un nuevo episodio delictivo.

Por ello, la Regla (76) determina que debe prestarse una especial atención en aquellos supuestos en los que la persona está sometida a un peligro de victimización reiterada o repetida, tales como víctimas amenazadas en los casos de delincuencia organizada, menores víctimas de abuso sexual o malos tratos, y

mujeres víctimas de violencia dentro de la familia o de la pareja.

Accesibilidad. Como se ha afirmado anteriormente, la accesibilidad es el grado con el que un servicio puede ser usado por todas las personas, independientemente de sus capacidades, por lo que afecta sobre todo a las personas con discapacidad.

La Regla (77) dispone que “se facilitará la accesibilidad de las personas con discapacidad a la celebración del acto judicial en el que deban intervenir, y se promoverá en particular la reducción de barreras arquitectónicas, facilitando tanto el acceso como la estancia en los edificios judiciales”.

A estos efectos, resultan relevantes tanto las condiciones de acceso a los espacios físicos (accesibilidad física), como la utilización de las nuevas tecnologías para mejorar dichas condiciones, especialmente a través de la denominada “accesibilidad web”. Sobre este último extremo, véanse los comentarios a la Regla (95).

Otras normas destinadas a grupos específicos.

A) Víctimas. El apartado 6 de la “Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder”, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 29 de noviembre de 1985, establece que “se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas:...b) permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente”.

De esta manera, el último inciso de la Regla (75) establece que se recomienda adoptar medidas para “garantizar que la víctima sea oída en aquellos procesos penales en los que estén en juego sus intereses”.

A) Niños, niñas y adolescentes. En los actos judiciales en los que participen menores se debe tener en cuenta su edad y desarrollo integral, y en todo caso (Regla 78):

- Se deberán celebrar en una sala adecuada.
- Se deberá facilitar la comprensión, utilizando un lenguaje sencillo.
- Se deberán evitar todos los formalismos innecesarios, tales como la toga, la distancia física con el tribunal y otros similares.

Véanse los comentarios a la Regla (5).

B) integrantes de comunidades indígenas. En la celebración de los actos judiciales se respetará la dignidad, las costumbres y las tradiciones culturales de las personas integrantes de comunidades indígenas, conforme a la legislación interna de cada país (Regla 79).

Véanse los comentarios a las Regla (5), (48) y (49).

SOBRE EL CAPÍTULO IV : EFECTIVIDAD DE LAS REGLAS

CONTENIDO GENERAL. El propio documento de las “Reglas” se preocupa de su eficacia. Destaca la previsión de una Comisión de Seguimiento, encargada de impulsar su operatividad y de informar al Plenario de la Cumbre sobre la aplicación de las Reglas.

El último Capítulo del documento contempla una serie de medidas destinadas a fomentar la efectividad de las Reglas, de tal manera que puedan contribuir de manera eficaz a la mejora de las condiciones de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad: relevancia del principio de colaboración, tanto a nivel interno de cada país como a escala internacional; desarrollo de actuaciones destinadas a la sensibilización y formación de profesionales del ámbito de la justicia, así como a la realización de investigaciones y estudios en la materia; aprovechamiento de las posibilidades que ofrezcan las nuevas tecnologías; elaboración de Manuales de Buenas Prácticas Sectoriales; y constitución de una Comisión de Seguimiento.

PRINCIPIO DE COLABORACIÓN. Teniendo en cuenta la gran complejidad del sistema judicial, así como sus múltiples actores, cualquier proceso de modernización y/o reforma debe estar inspirado por el principio de colaboración (Delgado Martín, “¿Cómo reformar la justicia?”). Como afirma Margaret Popkin (“Fortalecer...”), “hay que reconocer que lograr y asegurar la independencia e imparcialidad judiciales no depende solamente de reformas legales o de la reingeniería institucional”, añadiendo que “es un área en la cual reformas técnicas no necesariamente tienen impacto si no existe consenso nacional a favor de la independencia”. La Comisión Andina de Juristas se refiere a importancia de las coaliciones, afirmando que “para lograr que estos procesos se consoliden es necesario forjar un compromiso con la reforma entre los dirigentes políticos y sociales de diversos sectores, así como con los jueces, abogados y litigantes. Es decir, establecer lo que se ha denominado “coaliciones” para promover los cambios en el sistema judicial, como puntos de consenso sobre la necesidad de la reforma” (véase la Red de Información Jurídica, apartado sobre reforma y modernización judicial, en <http://www.cajpe.org.pe/rifj/>).

En cada país, atendiendo a las características que le son propias, se deberá concretar quienes son las entidades y sujetos que deben prestar colaboración. Asimismo hay que tener en cuenta que, como quiera que el apoyo debe permanecer durante todo las diferentes fases de la reforma, haciéndolo sostenible, es necesario tener en cuenta que dichos actores pueden variar durante el proceso (Pásara, “Lecciones...”). Por ello, la Regla (85) afirma que “los principales impulsores de las políticas públicas deben poner un especial cuidado tanto para identificarlos y recabar su participación, como para mantener su colaboración durante todo el proceso”.

El proceso de reforma y/o modernización no debe considerar que el principio de colaboración es un mero elemento del contexto, sino que debe establecer medios para facilitar la colaboración. En este sentido, resulta especialmente importante crear un espacio o plataforma que pueda aglutinar los esfuerzos en este sentido, facilitando el diálogo entre las distintas fuerzas políticas y sociales. Consciente de esta realidad, la

Regla (86) establece que “se propiciará la implementación de una instancia permanente en la que puedan participar los diferentes actores a los que se refiere el apartado anterior, y que podrá establecerse de forma sectorial”

Desde esta perspectiva, las Reglas de Brasilia contienen una serie de elementos que se consideran relevantes para avanzar en el proceso de mejora de las condiciones de acceso de las personas en condición de vulnerabilidad:

- Se destaca la importancia de que el Poder Judicial colabore con los otros Poderes del Estado en la mejora del acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad (Regla 87)

- Se promoverá la participación de las autoridades federales y centrales, de las entidades de gobierno autonómico y regional, así como de las entidades estatales en los estados federales (Regla 88). Téngase en cuenta que, como reconoce la propia Regla, frecuentemente el ámbito de sus competencias se encuentra más próximo a la gestión directa de la protección social de las personas más desfavorecidas

- Cada país considerará la conveniencia de propiciar la participación de las entidades de la sociedad civil por su relevante papel en la cohesión social, y por su estrecha relación e implicación con los grupos de personas más desfavorecidas de la sociedad. (Regla 89). Estas entidades pueden coadyuvar a la aplicación de los contenidos de las Reglas, por su estrecha relación e implicación con los grupos de personas más desfavorecidas de la sociedad.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Espacios para el intercambio de experiencias.

En primer lugar, hay que destacar la relevancia del intercambio de experiencias en esta materia entre los distintos países, analizando las causas del éxito o del fracaso en cada una de ellas o, incluso, fijando buenas prácticas. A tal efecto, la Regla (90) alude a la creación de espacios que permitan dicha intercambio, y que pueden organizarse de forma sectorial: en materia de niños, niñas y adolescentes; en el ámbito

de las personas discapacitadas; en relación con las comunidades indígenas, etcétera. Asimismo en la Regla (91) se hace un llamamiento a las Organizaciones Internacionales y Agencias de Cooperación para que Impulsen y colaboren en el desarrollo de los mencionados espacios de participación.

Papel de las Organizaciones Internacionales y Agencias de Cooperación.

Están llamadas a jugar un relevante rol en la aplicación de los principios y recomendaciones de las Reglas de Brasilia, teniendo en cuenta su contenido para el diseño y desarrollo de las actividades que les son propias, incorporándolo de forma transversal en los distintos programas y proyectos de modernización del sistema judicial en que participen.

INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS. La Regla (92) establece que se promoverá la realización de estudios e investigaciones en esta materia, en colaboración con instituciones académicas y universitarias.

SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN DE PROFESIONALES.

Resulta conveniente la realización de actuaciones destinadas a mitigar la insuficiente sensibilización y formación de los profesionales del sistema de justicia en las materias propias de las Reglas de Brasilia. Téngase en cuenta que, como se ha analizado anteriormente, la presencia de una persona vulnerable suele llevar consigo la necesidad de un trato específico que tenga en cuenta sus circunstancias singulares.

En relación con la sensibilización, la Regla (93) establece que “se desarrollarán actividades que promuevan una cultura organizacional orientada a la adecuada atención de las personas en condición de vulnerabilidad a partir de los contenidos de las presentes Reglas”.

Y también se hace una referencia a la formación de todas aquellas personas del sistema judicial que, con motivo de su intervención en el proceso, tienen un contacto con las personas en condición de vulnerabilidad. Además, las Reglas consideran necesario integrar el contenido de estas Reglas en los distintos programas de formación y actualización dirigidos a las personas que trabajan en el sistema judicial.

NUEVAS TECNOLOGÍAS. Según la Regla (95), “se procurará el aprovechamiento de las posibilidades que ofrezca el progreso técnico para mejorar las condiciones de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”. Se trata de insertar a la justicia en la sociedad de la información, mediante la aplicación de los conceptos de Administración electrónica. El campo de juego de estas nuevas tecnologías tiene lugar en tres diferentes ámbitos: en las informaciones jurídicas, en el acceso a los Registros públicos y en la tramitación de los procedimientos judiciales. Asimismo, su utilización puede tener efectos en dos niveles distintos. En primer lugar, para facilitar el suministro de información, de tal manera que los ciudadanos, los Abogados y los demás profesionales del Derecho pueden ser informados de forma ágil sobre el contenido y el estado del concreto procedimiento judicial en el que tengan un interés legítimo. En segundo lugar, para permitir a la propia persona interactuar con el sistema de justicia (interoperabilidad); se trata de la posibilidad de que el ciudadano realice actos con plenos efectos jurídicos mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información: por ejemplo, presentación de un escrito ante un tribunal, o la obtención de un certificado de nacimiento.

También pueden contribuir a incrementar la calidad del sistema de justicia. En materia de transparencia, porque posibilitan el desarrollo de herramientas para favorecer la transparencia del sistema judicial, es decir, que permiten al ciudadano obtener adecuadamente información tanto sobre aspectos generales de la organización judicial, como sobre concreto proceso en el que tiene interés legítimo, favoreciendo de esta forma una justicia más responsable ante la sociedad. Y en materia de accesibilidad, porque favorecen la aplicación de instrumentos que abran la justicia al ciudadano, sin barreras económicas, geográficas, lingüísticas, terminológicas o de cualquier tipo, que impidan su acceso a los tribunales.

Un adecuado uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) puede contribuir de forma importante a remover obstáculos de acceso a la justicia de las personas vulnerables. Pueden facilitar la realización de actos procesales en cualquier tiempo (24 horas al día y 7 días a la semana) y desde

cualquier lugar (ubicuidad); pueden permitir la utilización de formularios disponibles electrónicamente; y se pueden crear mecanismos de asistencia en línea eficaces, etcétera

También es necesario tener en cuenta que, tal y como afirman los Principios Tecnológicos sobre Acceso a la Justicia del Estado de Washington, “los avances de las tecnologías de comunicación e información, incluyendo Internet, presentan retos significativos para alcanzar e igualar el acceso al sistema de justicia, que la tecnología puede proporcionar mayores rutas para un acceso de calidad, pero también puede perpetuar y exacerbar barreras existentes y crear nuevas barreras significativas”.

MANUALES DE BUENAS PRÁCTICAS SECTORIALES. Una de las vías para dar continuidad a los trabajos en esta materia puede consistir en la elaboración de un documento en cada uno de los sectores que se consideren relevantes (víctimas de violencia intrafamiliar, personas discapacitadas, poblaciones indígenas...), que recoja las circunstancias relativas al tratamiento de concreto grupo de personas vulnerables y destinado a fomentar su aplicabilidad en todos los ámbitos del sistema de justicia. Por ello, la Regla (96) dispone que “se elaborarán instrumentos que recojan las mejores prácticas en cada uno de los sectores de vulnerabilidad, y que puedan desarrollar el contenido de las presentes Reglas adaptándolo a las circunstancias propias de cada grupo”.

De forma complementaria, también puede resultar muy útil la elaboración de un catálogo de instrumentos internacionales referidos a cada uno de los sectores o grupos mencionados anteriormente (Regla 97).

DIFUSIÓN. Una de las claves de la eficacia de estas Reglas depende de su grado de conocimiento por parte de sus beneficiarios y destinatarios. En relación con el conocimiento por los destinatarios, véanse los comentarios del apartado dedicado a la cultura jurídica (Reglas 26 y 27). Por lo que se refiere al conocimiento por los destinatarios, la Regla (98) establece que “se promoverá la difusión de estas Reglas entre los diferentes destinatarios de las mismas definidos en la Sección 3ª del Capítulo I”.

Siendo conscientes de la función de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública y la transmisión de información a los distintos sectores de la sociedad, la Regla (99) afirma que “se fomentarán actividades con los medios de comunicación para contribuir a configurar actitudes en relación con el contenido de las presentes Reglas”.

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO. Una de las piezas claves para la eficacia de las Reglas de Brasilia radica en la constitución de una Comisión de Seguimiento, compuesta por cinco personas expertas (Regla 100), con las siguientes finalidades (Regla 99):

- Impulsar la operatividad de las condiciones de eficacia previstas en este Capítulo.
- Elaborar un Plan Marco de Actividades, a efectos de garantizar el seguimiento a las tareas de implementación del contenido de las presentes reglas en cada país.
- A través de los órganos correspondientes, promover ante los organismos internacionales hemisféricos y regionales, así como ante las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado de Iberoamérica, 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.
- Elevar a cada Plenario de la Cumbre un informe sobre la aplicación de las presentes Reglas.
- Recibir y sistematizar informes sobre las condiciones generales y cumplimiento de las presentes reglas, emitidos por cada país miembro
- Proponer modificaciones y actualizaciones al contenido de estas Reglas.

Documento elaborado por el Magistrado D. Joaquín Delgado Martín, del Consejo General del Poder Judicial de España y miembro de la Comisión de Seguimiento de las Reglas de Brasilia.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

María José AÑÓN ROIG y Ruth MESTRE I MESTRE, “Violencia sobre las mujeres: discriminación, subordinación y Derecho”, dentro de la obra colectiva “La nueva Ley contra la Violencia de Género” (Coordinadores Javier Boix y Elena Martínez), editorial Iustel, Madrid, 2005, páginas 35.

Ángel BONET NAVARRO, “El acceso a la justicia”, Cuadernos de Derecho Judicial, Volumen sobre “Justicia: poder y servicio público”, editado por el Consejo General del Poder Judicial de España, Madrid, 2007, página 17.

Norberto BOBBIO, “La función promocional del Derecho”, en “Contribución a la teoría del Derecho”, Debate, 1989, páginas 375 y ss

Carlos BERBELL BUENO y Yolanda RODRÍGUEZ VIDALES, Folleto explicativo de la Exposición “Símbolos y Ritos de la Justicia”, organizadas por el Consejo General del Poder Judicial y por el Tribunal Supremo de España (2006), página 6

Mauro CAPPELLETTI y Bryant GARTH, “El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos”, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1996, páginas 24, 46 y 50.

Roberta COHEN y Gimena SÁNCHEZ-GARZOLI, Brookings Institution, “El desplazamiento interno en las Américas: algunas características distintivas”, publicado en Web: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0262.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, documento titulado “El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, (OEA/Ser. L/V/II.129, Doc. 4, 7 septiembre 2007), página 4. Disponible en la Web: <http://www.cidh.org>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, documento titulado “Acceso a la justicia para muje-

res víctimas de violencia en las Américas” OEA/Ser. L/V/II. Doc. 68, 20 enero 2007. Disponible en la Web: <http://www.cidh.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Español%20020507.pdf>

Juan CORRAL VILLALBA, “La calidad de las Administraciones Públicas”, Revista de Estudios Locales, Enero 2001.

Corte Suprema, “Principios Tecnológicos sobre Acceso a la Justicia del Estado de Washington” aprobados por la Corte Suprema el 3 de diciembre de 2004.

Ernesto DE LA JARA BASOMBRÍO, “¿Se puede reformar el Poder Judicial”, ensayo elaborado para la XLI Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) sobre Institucionalidad: reglas claras para la inversión, página 4 y ss. Disponible en www.justiciaviva.org.pe/publica

Joaquín DELGADO MARTÍN, “La tutela judicial de las personas vulnerables”, dentro de la obra “Garantías procesales den los procesos penales en la Unión Europea”, Programa AGIS de la Comisión Europea y el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, editorial Lex Nova, Valladolid, 2007, páginas 271 y ss.

Joaquín DELGADO MARTÍN, “La victimización reiterada de personas vulnerables. Tratamiento del riesgo en el proceso penal”, Cuadernos de Derecho Judicial, volumen sobre “Panorama actual y perspectivas de la victimología: la victimología y el sistema penal”, editado por el Consejo General del Poder Judicial de España.

Joaquín DELGADO MARTÍN, “La Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Comentarios, jurisprudencia”, editorial Colex, Madrid, 2007, páginas 21 y ss.

Joaquín DELGADO MARTÍN, “¿Cómo reformar el sistema de justicia?. El principio de colaboración”, financiado por el Programa Eurosocietal Justicia. Disponible en la web: <http://justicia.programaeuro->

social.eu/ (apartado Documentos/Estudios Temáticos).

Luis María DÍEZ-PICAZO, “Sistema de derechos fundamentales”, editorial Thomson Civitas, Madrid, 2003, página 183.

Luis DÍEZ-PICAZO, “Experiencias jurídicas y teoría del Derecho”, editorial Ariel, Barcelona, 1983, página 321.

Ignacio Enrique ECHEBURÚA ODRIOZOLA, “Lesiones psíquicas y secuelas emocionales en las víctimas de delitos violentos: el proceso de victimización”, documento entregado como material en la actividad formativa “Panorama actual y perspectivas de la victimología: la victimología y el sistema penal”, que tuvo lugar en Madrid los días 4 a 6 de junio de 2007, organizada por la Escuela Judicial (Consejo General del Poder Judicial), página 6.

Amador ELENA CÓRDOBA, “La gestión de la calidad en la Administración General del Estado”, GAPP, nº 11-12, enero/agosto 1998, página 29.

Felipe ESPINOSA TORRES, “Análisis de la multivictimización o victimización reiterada a partir de la ENSI-4/urbana”, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI-México), publicado en web: [www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/estudio_sobre_multivictimas_de_ensi4_urbana.pdf]

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, “Democracia, jueces y control de la Administración”, editorial Civitas, Madrid, 1995, página 98.

Juan José GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, “La justicia y los ciudadanos inmigrantes”, Cuadernos de Derecho Judicial, volumen sobre “Justicia: poder y servicio público”, editado por el Consejo General del Poder Judicial de España, Madrid, 2007, páginas 235 y 238 y ss.

Juan José GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO y José Juan TOHARIA CORTÉS, “La Justicia ante el espejo: 25 años de estudios de opinión del Consejo General del Poder Judicial”, editado por el Conse-

jo General del Poder Judicial de España, Madrid, 2005, página 85.

Bryant GARTH y Mauro CAPPELLETTI, “El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos”, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1996, páginas 24, 46 y 50.

Isabel GONZÁLEZ RAMÍREZ, “Mejorar el acceso a la justicia en Iberoamérica: una contribución del Primer Foro sobre acceso a la justicia a celebrarse en la Región”, publicado en Internet.

Francisco José HERNANDO SANTIAGO, Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial de España, en Discurso de Apertura de Tribunales en el año judicial 2006-07 titulado “Los derechos de última generación”, editado por el Consejo General del Poder Judicial de España, Madrid, 2007, páginas 31 Y 183. Y Discurso de Apertura de Tribunales en 2003 titulado “Jurisdicción y Constitución”, editado por el Consejo General del Poder Judicial de España, Madrid, 2003, página 45.

Myriam HERRERO MORENO, “Manual de Victimología”, junto con otros autores, editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006, página 110.

Deborah LAMM WEISEL, “Analizing repeat victimization”, Problem-Oriented Guides for Police Problem-Solving Tools Series nº 4, U.S. Department of Justice, publicado en web www.cops.usdpj.gov.

Fernando LEDESMA BARTRET, “Derechos humanos y política judicial”, Ensayos de actualidad, editado por el Colegio Notarial de Madrid, Madrid, 2007, página 50.

Sergio LÓPEZ AYLLÓN, “Globalización, Estado de Derecho y Seguridad Jurídica. Una exploración sobre los efectos de la globalización en los Poderes Judiciales de Iberoamérica”, estudio preparado para la VIII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia bajo los auspicios de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación de los Estados Unidos Mexicanos. Páginas 71, 139 y 140. Disponible en la página web de la Cumbre Judicial Iberoamericana: <http://www.cumbrejudicial.org/eversuite/Templates/Cumbres/swf/docsuno/Globalizacionyseseguridadjuridica.pdf>

Ruth MESTRE I MESTRE y María José AÑÓN ROIG, “Violencia sobre las mujeres: discriminación, subordinación y Derecho”, dentro de la obra colectiva “La nueva Ley contra la Violencia de Género” (Coordinadores Javier Boix y Elena Martínez), editorial Iustel, Madrid, 2005, páginas 35.

Ministerio de Administraciones Públicas de España, “Guía para la Gestión de la Calidad de los Servicios Públicos”, editada por el Ministerio de Administraciones Públicas español en colaboración con el Gobierno de Canarias y la Asociación Española para la Calidad, 1999, páginas 16 y ss.

Noveno Barómetro de Opinión de Metroscopia en España. METROSCOPIA bajo la dirección de José Juan TOHARIA CORTÉS, “La imagen de la justicia en la sociedad española. Noveno barómetro de opinión”, julio 2005, página 18.

ONU. “Nota Práctica sobre Acceso a la Justicia” elaborada por Naciones Unidas (2004), “Democratic governance is undermined where access to justice for all citizens (irrespective of gender, race, religion, age, class or creed) is absent”. http://www.undp.org/governance/docs/Justice_PN_English.pdf

ONU. “Manual de Políticas Públicas de Acceso a la Justicia. América Latina y el Caribe”, editado por el PNUD y Ediciones del Instituto Talcahuano, Buenos Aires, octubre 2005, página 8.

Programa Eurosocietal Justicia. “Guía metodológica para la gestión del ciclo de un intercambio de experiencias”, elaborado por el equipo gestor de Eurosocietal, Madrid, 15 de marzo de 2006.

ONU. “Estado de la estado de la población mundial 2006. Hacia la esperanza: Las mujeres y la migración internacional”, realizado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2006, página 5.

ONU. “Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas”, presentado por el Secretario General de Naciones Unidas a la Asamblea General el día 26 de agosto de 2006.

ONU. Principios rectores de los desplazamientos internos (Consejo Económico y Social de la ONU E/CN.4/1998/53/Add.2)

ONU. Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas. Véase: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

ONU. “Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión” (Asamblea General de Naciones Unidas 1988)

Luciano PAREJO ALFONSO, “La eficacia administrativa y la calidad total de los servicios públicos”, Dentro de la obra “El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI : homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo”, editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, página 1974.

Luis PÁSARA, “Lecciones ¿aprendidas o por aprender?”, dentro de la obra “En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina”, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, página 561. Disponible en Web: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1509>

Joan PICÓ I JUNOY, “Las garantías constitucionales del proceso”, Editorial Bosch, Barcelona, 1997, página 59.

Margaret POPKIN, “Fortalecer la independencia judicial”, dentro de la obra “En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina”, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, páginas 443. Disponible en Web: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1509>

Real Academia de la Lengua Española, Diccionario, 21ª edición, Madrid, 1992.

Josefa RIDAURA MARTÍNEZ, “El encaje constitucional de las acciones positivas contempladas en la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género”, dentro de la obra colectiva “La nueva Ley contra la Violencia de Género”, editorial Iustel, Madrid, 2995, páginas 75 y ss.

Yolanda RODRÍGUEZ VIDALES y Carlos BELL BUENO, Folleto explicativo de la Exposición “Símbolos y Ritos de la Justicia”, organizadas por el Consejo General del Poder Judicial y por el Tribunal Supremo de España (2006), página 6

Gimena SÁNCHEZ-GARZOLI y Roberta COHEN, Brookings Institution, “El desplazamiento interno en las Américas: algunas características distintivas”, publicado en Web: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0262.pdf>

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, “Fundamentos de Derecho Administrativo”, Volumen II, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., páginas 937 y ss.

Francisco Javier SANZ LARRUGA, “La Administración española: su naturaleza jurídica”, dentro de la obra colectiva “La Administración Pública española”, editada por el Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, junio 2002, página 220.

Seminario Interamericano de Gobierno Judicial, organizado por la Fundación Carolina de Argentina y el Centro de Estudio de Justicia de las Américas (CEJA), que tuvo lugar en Buenos Aires los días 26 y 27 de junio de 2006; conclusiones disponibles en http://www.unidosjusticia.org.ar/actividades/SEMINARIO_Conclusiones_Gobierno_Judicial.pdf

José SUBIJANA ZUNZUNEGUI, “El principio de protección de las víctimas en el orden jurídico penal. Del olvido al reconocimiento”, editorial Comares, Granada, 2006, página 49.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (México), “Libro Blanco para la Reforma Judicial. Una agenda de la justicia para México”, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México D.F., agosto 2006, página 39.

THOMPSON, “Acceso a la justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina”, editado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, página 20.

José Juan TOHARIA CORTÉS y Juan José GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, “La Justicia ante el espejo: 25 años de estudios de opinión del Consejo General del Poder Judicial”, editado por el Consejo General del Poder Judicial de España, Madrid, 2005, página 85.