

Acceso a la justicia en Latinoamérica

Reporte de resultados de la encuesta sobre la situación de acceso a la justicia en contexto de pandemia, desde la perspectiva de las organizaciones y activistas.

Noviembre 2020

Resumen ejecutivo

La pandemia provocada por el COVID-19 ha profundizado aún más las desigualdades en América Latina, haciendo que los grupos vulnerabilizados se encuentren más afectados con el aumento de la pobreza y el desempleo, y con menor protección social y sanitaria (CEPAL, 2020). En este marco los problemas de acceso a la justicia impactan de manera desigual y diferenciada en grupos, colectivos y comunidades en situación de vulnerabilidad.

Si bien muchas de las problemáticas son estructurales, y por lo tanto, preexistentes a la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19, es a partir de ésta y de las medidas de distanciamiento social obligatorio, de la suspensión de actividades de los órganos jurisdiccionales y del establecimiento de medidas de excepción en los poderes del Estado, que las desigualdades sociales, económicas, ambientales y políticas se visibilizan y profundizan con mucha más intensidad.

Aunque en la región varios países han implementado, con distinto alcance, medidas recomendadas por organismos internacionales y autoridades sanitarias, como ser el aislamiento social, éstas no siempre han sido acompañadas de medidas compensatorias y enfoques diferenciales centrados en las personas.

Es así que los grupos en situación de vulnerabilidad no logran tener garantizado el acceso a derechos fundamentales como el derecho a la salud, integridad física, psíquica, y el acceso a medidas de prevención, disponibilidad de insumos, seguridad alimentaria, vivienda adecuada para el aislamiento, entre otros. A su vez, las medidas sanitarias suelen acompañarse de restricciones a los derechos individuales civiles y políticos (prohibición de circular, toque de queda, estado de sitio, militarización de la seguridad pública) y de *medidas securitarias*, que en algunos países ha conducido a abusos y a un incremento de la violencia institucional.

Por ello, en el contexto de la pandemia los mecanismos de acceso a la justicia se tornan aún más relevantes para poder hacer frente a la crisis sanitaria, económica, social y política de la región y para garantizar la efectiva protección de derechos.

Casi la totalidad de los países de la región han suspendido o limitado las función del Poder Judicial, y por esto, las personas no cuentan con vías adecuadas para canalizar sus conflictos y se acentúa la no *accesibilidad, asequibilidad y disponibilidad* de los servicios de justicia.

De ahí, el interés de producir información y diagnósticos sobre la situación de acceso a la justicia en el contexto de pandemia en la región, con el propósito de incidir en las políticas públicas que se elaboren e implementen, poniendo especial énfasis en los grupos vulnerabilizados.

Para lograr este propósito, mantuvimos reuniones con distintas organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación de diferentes países de latinoamérica, y conformamos un grupo de trabajo compuesto por **ACIJ (Argentina), Dejusticia (Colombia), FIMA (Chile), LABA (Brasil), CEJA-OEA, DPLF (regional) y la Red de Empoderamiento Jurídico (global)**. Elaboramos una encuesta que tuvo por objetivo conocer la situación de acceso a la justicia en América Latina en el contexto de pandemia, desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil y de diversos actores que interactúan con el sistema de justicia, como universidades, abogadas y abogados, promotores y promotoras legales, centros de estudios, entre otros.

Se elaboró una Encuesta -online- (con preguntas abiertas, cerradas y de opción múltiples) que tuvo por objetivo conocer la situación de acceso a la justicia en el contexto de pandemia provocada por el COVID-19 desde las perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil y de diversos actores que interactúan con el sistema de justicia, como universidades, abogadas y abogados, centros de estudios e investigación, entre otros. Se realizó una prueba piloto. A partir de ésta, se revisó y se ajustó la encuesta hasta llegar a la versión final en castellano y en portugués. La encuesta se envió a informantes clave de distintos países de la región durante los meses de mayo/junio. Hay que tener en cuenta que las situaciones informadas pudieron variar desde el envío de la encuesta, la recolección y análisis de datos y su presentación (mes de noviembre).

Para la obtención de la muestra del estudio se seleccionaron organizaciones sociales de reconocida trayectoria en materia de acceso a la justicia y derechos humanos en la región. Las encuestas de percepción aportan información relevante desde la perspectiva de los actores, que puede (o no) coincidir con información de tipo objetiva. En este punto radica el aporte, pero también la limitación de la técnica. En los casos de países sobre los que respondió el cuestionario más de una organización y las respuestas no fueron coincidentes, se procedió a señalar esta disidencia a pie de página.

A su vez, las respuestas se complementaron y confrontaron con fuentes secundarias (documentos de organismos oficiales y no oficiales, informes presentados ante organismos de derechos humanos por actores clave y portales de internet), ello para incrementar la validez y confiabilidad de las respuestas (triangulación de fuentes), éstas se identifican en cada caso.

Respondieron la encuesta 42 organizaciones de 17 países, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

Los resultados son presentados a partir de los siguientes ejes:

- 1) Medidas de excepción de los poderes del Estado
- 2) Medidas adoptadas por el Poder Judicial
- 3) Modernización del Poder Judicial y gobernanza digital
- 4) Asistencia jurídica gratuita en sede judicial
- 5) Asistencia legal en sede administrativa
- 6) Acciones colectivas
- 7) Grupos vulnerabilizados y empoderamiento jurídico
- 8) Presupuesto
- 9) Buenas prácticas
- 10) Impactos de la pandemia en las organizaciones de la sociedad civil.

De la sistematización y análisis de la información recolectada se identificaron patrones de vulneración de derechos que se repiten en los distintos países de la región. También se han sistematizado una serie de medidas adoptadas por los países para abordar la crisis.

Dentro de los resultados obtenidos se pueden mencionar:

1. En 12 de los 17 países analizados **se adoptaron medidas de excepción constitucional que afectaron la división de los poderes del Estado**, y se dio un proceso de acumulación de funciones en los Poderes Ejecutivos (delegación de facultades extraordinarias), en algunos casos con suspensión de funciones del Poder Legislativo y toque de queda.
2. Los **Poderes Judiciales de la mayoría de los países funcionaron de manera atípica, interrumpiendo, suspendiendo y/o afectando el normal desarrollo de los servicios de justicia**, dejando sólo servicios mínimos -para causas urgentes¹ o para ciertos temas o materias. Su funcionamiento fue percibido como poco efectivo para dar respuesta en el contexto de la pandemia.
3. **Las suspensiones de actividades jurisdiccionales impactaron en el rol insustituible que tiene el Poder Judicial**, en la protección de derechos y en el control sobre los otros poderes del Estado.
4. **Los poderes judiciales han respondido de manera limitada a la necesidad de generar cambios e innovaciones organizacionales** que permitieran dar respuestas particulares a las demandas adicionales de los grupos vulnerabilizados.
5. **No se generaron o ampliaron las funciones de los Poderes Judiciales** para dar respuesta a la pandemia. Así, **en ningún país se reporta un aumento de la capacidad instalada de los Poderes Judiciales** a partir de la pandemia.
6. **Las medidas implementadas por los Poderes Judiciales, en general, no se distribuyeron de manera uniforme en las distintas jurisdicciones subnacionales** de los países analizados.

¹ La definición de qué es lo que constituye un "asunto urgente", se ha identificado que ésta no siempre quedó sujeta a la determinación por parte de los órganos de gobierno judicial, en algunos casos se dejó librado a la interpretación de las jurisdicciones o incluso a cada órgano jurisdiccional, afectando la seguridad jurídica e incrementando la incertidumbre en relación a qué casos estaban (o no) comprendidos.

7. Los procesos de modernización de los Estados e incorporación de **las tecnologías de la información y comunicación (TICs)** se han **acelerado y profundizado a partir de la pandemia**, aunque este proceso no se ha acompañado de un proceso análogo en el desarrollo de protocolos de **seguridad digital**. En gran parte de los países (15 de 17) los Poderes judiciales modificaron sus políticas en relación a las TICs.
8. **Sólo 7 países adoptaron un enfoque diferencial buscando reducir la brecha digital en relación a los grupos más vulnerabilizados** en su contacto con los servicios de justicia.
12. **Sólo dos países avanzaron en establecer medidas para la seguridad de la información digital y/o se protocolizó sobre seguridad en el uso de TICs**, además se protocolizó la protección de sistemas auxiliares de información judicial y el acceso a jurisprudencia digital anonimizada y se avanzó en restricciones en relación al uso de datos sensibles.
13. **Las medidas de incorporación de TICs no se distribuyeron de manera uniforme** hacia el interior de las jurisdicciones de cada uno de los países.
14. Gran parte de los países de la región **vienen implementando algún tipo de medida para la supresión de barreras económicas que afectan en los procesos judiciales**, mayoritariamente a través de la adopción de varias medidas (eximición de tasa de justicia y beneficio de litigar sin gastos). Sin embargo, cabe destacar que **ninguno de los países analizados amplió la garantía de gratuidad o definió nuevas estrategias en el contexto de pandemia**, sino que continuaron con las medidas preexistentes.
15. En el contexto de la pandemia **se profundizaron las barreras que afectan a los grupos vulnerabilizados**. Además de la brecha digital, persisten brechas de acceso a las instituciones, al conocimiento jurídico, y al diseño y elaboración de normas por parte de estos grupos.
16. **La asistencia legal gratuita tanto en sede administrativa como judicial se vio afectada por la suspensión de los servicios de justicia**, a pesar de los cambios en las modalidades de atención- de presencial a modalidad digital o telefónica-.
17. En 10 de 17 países se consideró que **las medidas de asistencia legal gratuita implementadas no se distribuyeron de manera uniforme en las distintas jurisdicciones** que conforman su país .
18. La mayoría de las personas encuestadas informó que **no existen políticas e iniciativas a nivel nacional que garanticen la asistencia legal gratuita** para realizar reclamos o peticiones en sede administrativa (11 de 17 países no brindan asistencia legal gratuita para sede administrativa).
19. En los países que se encuentran contempladas **las acciones colectivas**, la mayoría reportó que **la implementación de las sentencias en este tipo de procesos se vieron afectadas por la pandemia**, aunque varían las modalidades y grados de afectación.
20. En 12 de 17 países de la región informan que en el contexto de pandemia **se elaboraron e implementaron protocolos específicos de acceso al servicio de justicia, atención y no discriminación para grupos vulnerabilizados**.

- 21. Casi la totalidad de los países establecieron algunas medidas para el abordaje de las violencias contra las mujeres y para personas privadas de libertad o en relación a ciertos grupos (NNYA, personas mayores, migrantes). Algunas medidas tomadas en relación a los migrantes resultaron restrictivas -cierre de fronteras- mientras dure el Estado de Emergencia Sanitaria. Además, algunos países suspendieron los servicios de atención al público de manera presencial en las dependencias de Migraciones.**
- 22. Si bien se elaboraron protocolos para ciertos grupos en situación de vulnerabilidad, estos grupos no participaron en su elaboración, validación e implementación. Tampoco se identificó la participación de asociaciones profesionales o de organizaciones de la sociedad civil.**
- 23. Gran parte de los países (15 de 17) han implementado medidas sanitarias, preventivas, sociales y económicas en relación a los grupos vulnerabilizados (al menos una). Pero no todos han tenido estrategias para difundir estas medidas dentro de los grupos o colectivos más vulnerabilizados.**
- 24. Dentro de las medidas más difundidas en los países analizados se encuentran las medidas sanitarias (conocimiento de la enfermedad y tratamiento), luego las medidas que restringen ciertos derechos (como es aislamiento social preventivo); las de acceso a medidas preventivas e insumos de protección o cuidado y las medidas económicas, sociales o fiscales que benefician a grupos vulnerables; acceso a medidas sociales o compensatorias de los efectos del aislamiento.**
- 25. La mayoría consideró que en su país no se han adaptado los contenidos a comunicar o utilizar teniendo en cuenta las características de las personas, colectivos y comunidades a quienes se destinan las políticas y que la difusión de derechos y de problemáticas de COVID-19 se realizó sin tener ningún tipo de adecuación (cultural, étnica, lingüística, etaria, de género).**
- 26. A partir de la pandemia el canal de comunicación más frecuentemente usado para difundir políticas vinculadas al COVID-19 fueron los medios oficiales y en menor frecuencia se utilizaron medios alternativos o no tradicionales de comunicación.**
- 27. En la mayoría de los países no se ampliaron los presupuestos o reasignaron partidas presupuestarias destinadas al sector justicia. Las medidas presupuestarias adoptadas se reporta que no se distribuyeron de manera uniforme en las jurisdicciones subnacionales.**
- 28. A partir del relevo de fuentes secundarias, se encontró que la mayoría de los países analizados adoptaron medidas presupuestarias que implican: reformas a la ley de presupuesto; reasignación de partidas; otorgamiento de créditos extraordinarios a sectores clave, no incluido el sector justicia. En varios países se creó un fondo de emergencia para mitigar los efectos de la pandemia. Se elaboraron planes de austeridad estatal o leyes de emergencia económica y racionalización del gasto público. En un sólo país se dispuso la contribución humanitaria única a personas con altos ingresos y sobre beneficios de las sociedades.**
- 29. Se puede señalar que la mayoría de los países recurrió al endeudamiento externo como forma de asumir los gastos extraordinarios que demandan las medidas sanitarias, sociales, previsionales, jurisdiccionales elaboradas en el**

marco de la pandemia. En la mayoría se autorizó al Poder Ejecutivo a contraer empréstitos o emitir bonos en el mercado internacional (recurrieron a préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Banco Mundial (BM); el Fondo Monetario Internacional (FMI), La Corporación Andina, el Banco Centroamericano de Integración Económica).

30. Se destacan **buenas prácticas estatales**, e iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil en las que generaron alianzas y redes regionales para diagnósticos, visibilización de vulneración de derechos y abordajes de problemáticas locales. **Dentro de las buenas prácticas estatales se destacan las vinculadas al abordaje de las problemáticas de violencia contra las mujeres** (declaración de servicio de asistencia a las mujeres como esencial; apoyos económicos, creación de observatorios para medición y monitoreo de violencias, extensión de medidas de protección previas a la pandemia). Se identificó en la mayoría de los países una perspectiva de género sólo focalizada en mujeres (en un sólo país se encontraron medidas para colectivo LGTBIQ+).
31. **Las organizaciones de la sociedad civil también se vieron afectadas e impactadas en el contexto de pandemia**, lo que implicó modificar aspectos organizacionales, cambios en su vinculación con las comunidades, y cambios en las articulaciones con los Estados. Las organizaciones de la sociedad civil pudieron adecuar sus agendas y prioridades al contexto.

Finalmente, se señala la necesidad de que los Poderes Judiciales den cuenta de las medidas que están siendo tomadas en pos de garantizar la reanudación plena del servicio de justicia, y que arbitren los medios para asegurar su plena accesibilidad, disponibilidad y asequibilidad. En este escenario, los distintos poderes judiciales no pueden limitarse a cumplir funciones jurisdiccionales mínimas, sino que resulta necesario que se generen y amplien sus funciones para poder dar respuesta a una emergente demanda social provocada por las medidas de aislamiento sanitario.

Si bien los poderes judiciales en América Latina han iniciado procesos de modernización, no han logrado traducirlos de manera directa en una mayor accesibilidad y asequibilidad a los servicios de justicia, situación que quedó en evidencia a partir del contexto de pandemia por las medidas de suspensión de todas o casi todas las actividades que se desarrollaban de manera presencial. La utilización de las TICs se constituye en un elemento esencial e innovador con capacidad de amplificar la difusión de información y de los canales de accesibilidad y de participación, siempre y cuando se contemple la brecha digital²

El contexto actual deja en evidencia la necesidad de promover políticas activas por parte de los Estados, para que la ciudadanía pueda acceder a información clara, adecuada culturalmente, y confiable sobre todas las disposiciones creadas en torno al COVID-19 prevención, tratamiento, medidas compensatorias del aislamiento, programas, subsidios, planes, estrategias estatales y las formas de ejercer los

² La brecha digital se entiende como la separación que existe entre las personas (comunidades, estados, países) que utilizan tecnología de la información y comunicación (TIC) como una parte rutinaria de sus vidas diarias, y aquellas que no tienen acceso a las mismas o, aunque tengan acceso, no saben cómo utilizarlas. En este sentido, no es sólo la falta de dispositivos tecnológicos, o la falta de internet o conectividad digital, sino que implica también la falta de conocimiento, utilización y acceso a las tecnologías de la información y comunicación.

derechos.

Es necesario que los Estados garanticen los derechos de acceso (a la información, a la educación legal y a la participación social), generando políticas públicas de educación en derecho y para el empoderamiento jurídico comunitario para que las personas puedan actuar sobre las barreras que restringen el acceso a derechos. Por estas razones, es necesario contar con protocolos de atención y no discriminación para grupos en situación de vulnerabilidad (por razón de edad, género, situación migratoria, origen nacional, étnica, discapacidad, o condición socioeconómica) que incluya un enfoque interseccional. Contar con estos protocolos elaborados, conocidos, e implementados es un primer paso para revertir algunas de las barreras que afectan a los grupos en su vinculación con los servicios de justicia.

El presupuesto constituye un elemento central de las políticas públicas. La falta de accesibilidad a información presupuestaria y la opacidad fue señalada como una problemática recurrente en los distintos países. Se torna necesario en este contexto garantizar y destinar recursos suficientes para hacer frente a los impactos diferenciales que genera la pandemia, garantizando un presupuesto suficiente para que los organismos de acceso a la justicia, los ministerios públicos, y las defensorías puedan desarrollar sus funciones de manera adecuada y promoviendo la inclusión en términos territoriales.

Más que nunca el contexto obliga a que la asignación de recursos tenga una perspectiva de derechos humanos. Es necesario asignar presupuesto suficiente, transparente y no discrecional. Además, si bien hay cuestiones urgentes que no admiten dilación, hay que tener en cuenta que deben implementarse políticas públicas de transparencia y rendición de cuentas facilitando el control de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía. Para ello deben elaborarse y aplicarse estándares de transparencia aún en contextos de crisis.

Se considera necesario en la región contar con una hoja de ruta respecto de cómo garantizar el acceso a la justicia en contextos de crisis y de las medidas que los Estados deberían adoptar para asegurar el efectivo ejercicio de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

El contexto, a la vez que genera grandes y nuevos desafíos, puede ser también una oportunidad para que los Estados, así como las y los operadores de justicia en general, incorporen aprendizajes³ y encuentren las condiciones de posibilidad para implementar políticas innovadoras que faciliten el acceso a canales adecuados para reducir las vulneraciones de derechos, y promuevan reformas que permitan mejorar el sistema de justicia haciéndolo más justo e inclusivo. Se espera que este informe regional pueda servir a las organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales de derechos humanos, y otros actores para incidir en las políticas y decisiones públicas locales, nacionales y regionales que tiendan a revertir algunas de las barreras que enfrentan los grupos vulnerabilizados para acceder a la justicia.

³ Boaventura de Sousa Santos (2020). "La cruel pedagogía del virus" Clacso. Disponible: 209.177.156.169/libreria_cm/archivos/La-cruel-pedagogía-del-virus.pdf
Entrevista: <https://www.youtube.com/watch?v=3SEducaiT3s>