



Asamblea General

Distr. general
15 de marzo de 2013
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

23º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul

Resumen

En el presente informe, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados examina la pertinencia y analiza las posibilidades de prestar asistencia jurídica a las personas que entran en contacto con la ley pero no pueden pagar un abogado que las asesore, defienda o represente. El principal objetivo del informe es alentar a los Estados a diseñar y poner en marcha sistemas de prestación de asistencia jurídica que sean eficaces y sostenibles y permitan a las personas ejercer y disfrutar de una serie de derechos humanos, entre ellos el derecho a un juicio imparcial y a un recurso efectivo. La Relatora Especial considera que la asistencia jurídica debe estar asegurada tanto en las causas penales como en las demás, y debe abarcar todas las fases del proceso judicial o extrajudicial, lo cual contribuiría a eliminar obstáculos al acceso a la justicia, pues se prestaría asistencia a personas que de otro modo no podrían ni costearse un abogado que las defienda o represente ni acceder a la justicia.

Precedida de una breve descripción de las actividades llevadas a cabo por la Relatora Especial en 2012, la sección temática del presente informe consta de tres partes. En la primera se exponen las actuales normas internacionales de derechos humanos referentes a la asistencia jurídica; la segunda se centra en el contenido normativo del derecho a la asistencia jurídica y examina la jurisprudencia de los órganos de tratados de derechos humanos y los tribunales regionales con respecto a este asunto; y la tercera contiene un análisis de las medidas legislativas, judiciales, administrativas, presupuestarias, educativas y de otra índole que los Estados deben adoptar para hacer efectivo el derecho a la asistencia letrada en su ordenamiento jurídico interno. En la última sección se recogen las conclusiones y una serie de recomendaciones destinadas a ayudar a los Estados y otras partes interesadas a adoptar y poner en práctica medidas apropiadas y efectivas que mejoren el acceso a la asistencia jurídica en sus sistemas de administración de justicia.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–5	3
II. Actividades realizadas en 2012	6–19	3
A. Visitas a países y comunicaciones con los Estados Miembros	6–8	3
B. Otras actividades	9–19	4
III. Asistencia jurídica	20–85	5
A. Introducción	20–25	5
B. Marco normativo	26–42	6
C. Obligaciones de los Estados	43–85	10
IV. Conclusiones	86–90	20
V. Recomendaciones	91–105	21
A. Legislación sobre la asistencia jurídica	92–94	21
B. Establecimiento de un sistema nacional de asistencia jurídica	95–102	21
C. Financiación de los sistemas de asistencia jurídica	103–104	22
D. Asistencia jurídica para las mujeres, los niños y los grupos con necesidades especiales	105	23

I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 17/2 del Consejo de Derechos Humanos.
2. Tras una breve descripción de las actividades llevadas a cabo por la Relatora Especial en 2012, la sección temática del presente informe se centra en la asistencia jurídica. Consta de tres partes: en la primera se describen las actuales normas internacionales de derechos humanos referidas a la asistencia jurídica; la segunda se centra en el contenido normativo del derecho a la asistencia jurídica y examina la jurisprudencia de los órganos de tratados de derechos humanos y los tribunales regionales con respecto a este asunto; y la tercera contiene un análisis de las medidas legislativas, judiciales, administrativas, presupuestarias, educativas y de otra índole que los Estados deben adoptar para hacer efectivo el derecho a la asistencia jurídica en su ordenamiento jurídico interno.
3. La Relatora Especial señala que un poder judicial independiente debe garantizar una administración de justicia eficiente y efectiva para todos, sin discriminación de ningún tipo, como serían la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de otra índole, el origen nacional, la extracción social, el patrimonio, el nacimiento o cualquier otra condición, con el fin de proteger y hacer efectivos los derechos humanos de todas las personas por igual. La asistencia jurídica es un componente esencial de un sistema de justicia imparcial y eficiente que se base en la primacía del derecho y, como tal, representa una salvaguardia importante que contribuye a asegurar la imparcialidad de la administración de justicia y la confianza del público en ella.
4. Pese a todo lo anterior, la puesta en práctica de sistemas de asistencia jurídica sigue resultando difícil para muchos Estados, bien porque la definición de asistencia jurídica y los criterios establecidos para la admisibilidad imponen restricciones excesivas a los tipos de servicios prestados, bien porque los Estados carecen de los conocimientos y recursos financieros necesarios para hacer funcionar esos sistemas de manera eficaz.
5. En el presente informe, la Relatora Especial examina estas dificultades y propone diversas soluciones con las que alienta a los Estados a establecer sistemas eficaces y sostenibles de asistencia jurídica destinados a garantizar el ejercicio y el disfrute de una serie de derechos humanos, como el derecho a un juicio imparcial y el derecho a un recurso efectivo. El análisis, las conclusiones y las recomendaciones de la Relatora Especial se basan en la normativa internacional de derechos humanos, la cual, junto con la legislación nacional, puede servir de orientación adecuada para hacer frente a las dificultades asociadas a la asistencia jurídica y para garantizar el acceso de todas las personas a ella.

II. Actividades realizadas en 2012

A. Visitas a países y comunicaciones con los Estados Miembros

6. La Relatora Especial llevó a cabo visitas oficiales al Pakistán, del 19 al 29 de mayo de 2012 (A/HRC/23/43/Add.2), El Salvador, del 19 al 26 de noviembre de 2012 (A/HRC/23/43/Add.1), y Maldivas, del 17 al 24 de febrero de 2013 (A/HRC/23/43/Add.4), por invitación de los Gobiernos respectivos.
7. La Relatora Especial solicitó que se la invitara a realizar visitas oficiales a los Gobiernos de Bangladesh, la Federación de Rusia, Fiji, Filipinas, Kenya, Myanmar, Nepal, Swazilandia, Ucrania, Zambia y Zimbabwe. Agradece al Gobierno de la Federación de Rusia la invitación cursada y alienta a quienes no hayan respondido aún a que estudien la posibilidad de invitarla a efectuar una visita en un futuro próximo.

8. Entre el 16 de marzo de 2012 y el 1 de marzo de 2013, la Relatora Especial envió, a 49 Estados Miembros, un total de 96 comunicaciones en las que se denunciaban violaciones de los derechos humanos dentro del ámbito de su mandato. De las comunicaciones enviadas, 77 eran llamamientos urgentes y las 19 restantes cartas de transmisión de denuncias. En los informes sobre comunicaciones de los procedimientos especiales se incluyen detalles de las comunicaciones y de las respuestas de los gobiernos (A/HRC/22/67).

B. Otras actividades

9. Del 4 al 6 de mayo de 2012, la Relatora Especial participó en la reunión de la Academia de Abogados de Apelación de California dedicada al tema "Independencia judicial desde la perspectiva estatal, nacional e internacional", en Carmel, California (Estados Unidos de América).

10. Del 4 al 6 de junio de 2012, la Relatora Especial participó como oradora en una conferencia sobre el papel de la institución del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados y las normas universales, celebrada en la Universidad Católica Andrés Bello en Caracas, y en la 48ª conferencia anual de la Federación Interamericana de Abogados en Isla Margarita (República Bolivariana de Venezuela).

11. Del 11 al 15 de junio de 2012, la Relatora Especial participó en la reunión anual de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales.

12. El 25 de junio de 2012, la Relatora Especial presentó su informe temático anual al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/20/19) y los informes sobre sus visitas oficiales a Rumania, Bulgaria y Turquía (A/HRC/20/19/Add.1 a Add.3). También presentó un informe preliminar acerca de su estudio temático mundial sobre la educación en derechos humanos y la capacitación de juristas (A/HRC/20/20). Asimismo, la Relatora Especial participó como especialista en un acto paralelo sobre la lapidación de mujeres.

13. Los días 26 y 27 de septiembre de 2012, la Relatora Especial participó en la Reunión relativa a la aplicación de la dimensión humana organizada en Varsovia por la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

14. Los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2012 participó en la inauguración del año judicial de Inglaterra y Gales.

15. El 24 de octubre de 2012, la Relatora Especial presentó su informe anual a la Asamblea General en su sexagésimo séptimo período de sesiones (A/67/305).

16. Del 28 de octubre al 1 de noviembre de 2012, la Relatora Especial asistió a la 17ª Conferencia Anual y Reunión General de la Asociación Internacional de Fiscales, celebrada en Bangkok, y organizó una mesa redonda sobre la acción judicial contra la delincuencia organizada.

17. El 7 de noviembre de 2012, la Relatora Especial asistió a una ceremonia de entrega de premios organizada en Brasilia por el Instituto de Derechos Humanos de la International Bar Association y el Instituto Innovare.

18. Los días 28 y 29 de noviembre de 2012, la Relatora Especial organizó, con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, una consulta subregional en Panamá sobre la independencia y la imparcialidad del poder judicial en América Central. En una adición al presente informe (A/HRC/23/43/Add.3) se resumen las deliberaciones y conclusiones de esta reunión.

19. El 10 de diciembre de 2012, la Relatora Especial, junto con miembros de la Asociación de Magistrados y Jueces del Commonwealth, la Asociación Internacional de Fiscales y Abogados para Abogados, participó en una reunión organizada en Amsterdam por el gabinete jurídico Kennedy Van der Laan para celebrar el Día Internacional de los Derechos Humanos.

III. Asistencia jurídica

A. Introducción

20. La asistencia jurídica es un componente esencial de un sistema de justicia imparcial y eficiente que se base en la primacía del derecho. También es un derecho en sí mismo y una condición previa fundamental para el ejercicio y disfrute de una serie de derechos humanos, entre ellos el derecho a un juicio imparcial y a un recurso efectivo. El acceso a la asistencia y el asesoramiento jurídicos también es una salvaguardia importante que contribuye a asegurar la imparcialidad de la administración de justicia y la confianza del público en ella.

21. Varios tratados internacionales y regionales de derechos humanos consideran que el acceso a la asistencia jurídica gratuita es un componente esencial del derecho a un juicio imparcial. El artículo 14, párrafo 3 d), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos enumera, entre las garantías procesales que amparan a toda persona imputada de un delito, el derecho "a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo".

22. El artículo 18, párrafo 3 d), de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares contiene una formulación prácticamente idéntica a la recogida en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En la Convención sobre los Derechos del Niño se reconoce que los niños privados de libertad, aquellos de quienes se alegue que han infringido las leyes penales, a los que se acuse de haber infringido esas leyes o a los que se declare culpables de tal infracción tienen derecho a acceder "a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada" (arts. 37 d) y 40, párr. 2 b) ii) y iii)), pero no se hace alusión expresa a la asistencia jurídica gratuita. No obstante, en su Observación general N° 10, el Comité de los Derechos del Niño subrayó que esta asistencia debe ser gratuita¹.

23. En cuanto a los instrumentos regionales, el derecho a la asistencia jurídica gratuita está reconocido tanto en el sistema europeo como en el interamericano. El artículo 6, párrafo 3 c), del Convenio Europeo de Derechos Humanos incluye, en la lista de derechos que tiene como mínimo todo acusado, el derecho de este a recibir asistencia jurídica gratuita cuando carezca de medios para pagarla y los intereses de la justicia lo exijan. En el artículo 8, párrafo 2 e), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se califica de "irrenunciable" el derecho del acusado a ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, pero, al contrario de lo que sucede en los textos europeo y de las Naciones Unidas, en la Convención Americana no se hace referencia a los intereses de la justicia ni a la situación económica del acusado.

24. El derecho a la asistencia jurídica gratuita se ha proclamado en un gran número de instrumentos jurídicos de las Naciones Unidas, entre ellos las Reglas mínimas para el

¹ CRC/C/GC/10, párr. 49.

tratamiento de los reclusos², el Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión³, los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados⁴, las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana)⁵, y las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing)⁶.

25. En diciembre de 2012, la Asamblea General aprobó los Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal⁷, cuyo objeto es "impartir orientación a los Estados acerca de los principios fundamentales en que se ha de asentar un sistema de asistencia jurídica en materia de justicia penal, y describir los elementos concretos necesarios para que un sistema nacional de asistencia jurídica sea eficaz y sostenible". Aunque los Principios y directrices se centran únicamente en la prestación de asistencia jurídica en el sistema de justicia penal, la Relatora Especial considera que constituyen el instrumento jurídico más completo hasta la fecha para la elaboración y el fortalecimiento de sistemas de asistencia jurídica a nivel nacional.

B. Marco normativo

26. En los actuales tratados de derechos humanos no se define el concepto de asistencia jurídica. La única definición acordada internacionalmente es la que figura en los Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal, donde se señala que el término "asistencia jurídica" comprende "el asesoramiento jurídico y la asistencia y representación letrada de las personas detenidas, arrestadas o presas, sospechosas o acusadas o inculpadas de un delito penal, y de las víctimas y los testigos en el proceso de justicia penal, prestados en forma gratuita a quienes carecen de medios suficientes o cuando el interés de la justicia así lo exige. Además, la "asistencia jurídica" abarca los conceptos de capacitación jurídica, acceso a la información jurídica y otros servicios que se prestan a las personas mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias y los procesos de justicia restaurativa"⁸.

27. La Relatora Especial considera que la finalidad de la asistencia jurídica es contribuir a la eliminación de obstáculos y barreras que entorpezcan o restrinjan el acceso a la justicia mediante la prestación de asistencia a las personas que de otro modo no podrían costearse un abogado ni acceder al sistema judicial. Por consiguiente, la definición del concepto de asistencia jurídica debería ser lo más amplia posible. No solo debería incluir el derecho a la asistencia jurídica gratuita en un proceso penal, según se establece en el artículo 14, párrafo 3 d), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sino también la prestación de asistencia jurídica efectiva en cualquier procedimiento judicial o extrajudicial destinado a determinar derechos u obligaciones.

28. La Relatora Especial opina que el derecho a la asistencia jurídica puede interpretarse a la vez como un derecho y como una garantía procesal imprescindible para el ejercicio efectivo de otros derechos humanos, como el derecho a un recurso efectivo, el derecho a la libertad y la seguridad de la persona, el derecho a la igualdad ante los tribunales, el derecho a un abogado y el derecho a un juicio imparcial. Habida cuenta de su importancia y del

² Resoluciones del Consejo Económico y Social 663 C (XXIV) y 2076 (LXII), párr. 93.

³ Resolución 43/173 de la Asamblea General, anexo, principio 17, párr. 2.

⁴ Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990, principio 6.

⁵ Resolución 45/113 de la Asamblea General, anexo, párr. 18 a).

⁶ Resolución 40/33 de la Asamblea General, regla 15.1.

⁷ Resolución 67/187 de la Asamblea General, anexo.

⁸ *Ibid.*, párr. 8.

alcance que podría tener, el derecho a la asistencia jurídica debería reconocerse, garantizarse y promoverse tanto en las causas penales como en las de otro tipo.

29. En su Observación general N° 32 (2007), el Comité de Derechos Humanos reconoció que "el que se disponga o no de asistencia letrada determina con frecuencia que una persona pueda tener o no tener acceso a las actuaciones judiciales pertinentes o participar en ellas de un modo válido", y alentó a los Estados a que proporcionaran asistencia jurídica gratuita no solo en los procesos penales, sino también en otros casos, cuando las personas carezcan de medios suficientes para pagarla. En algunos casos, el Comité consideró que los Estados podrían incluso estar obligados a hacerlo, por ejemplo "cuando una persona condenada a muerte desee obtener la revisión constitucional de irregularidades cometidas en un juicio penal y carezca de medios suficientes para sufragar el costo de la asistencia jurídica necesaria para interponer ese recurso" (párr. 10).

30. En su Observación general N° 28 (2000), el Comité de Derechos Humanos pidió a los Estados partes que presentaran información que permitiera determinar si la mujer disfrutaba en igualdad con el hombre del derecho a recurrir a los tribunales y del derecho a un juicio con las debidas garantías, previstos en el artículo 14 del Pacto, y si se habían adoptado medidas para que la mujer tuviera "igual acceso a la asistencia letrada, particularmente en cuestiones de familia"⁹.

31. Otros órganos de tratados de derechos humanos han mencionado también el derecho al acceso a la asistencia jurídica en sus observaciones generales o recomendaciones generales. En su Observación general N° 7 (1997), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales incluyó la asistencia jurídica en la lista de garantías procesales que deben amparar a quienes hayan sufrido un desalojo forzoso y acudan a los tribunales para obtener reparación¹⁰.

32. En su Recomendación general N° 31 (2005), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó a los Estados partes en la Convención que: a) facilitasen la información jurídica necesaria a las personas pertenecientes a los grupos sociales más vulnerables, que con frecuencia desconocían sus derechos; b) promovieran, en los lugares en que vivían esas personas, servicios como permanencias gratuitas de asistencia y asesoramiento jurídicos, centros de información jurídica, servicios jurídicos o consultorías jurídicas al servicio de todos; y c) desarrollasen en esta esfera la cooperación con asociaciones de abogados, instituciones universitarias, centros de información jurídica y organizaciones no gubernamentales (ONG) especializadas en la defensa de los derechos de las comunidades marginadas y en la prevención de la discriminación¹¹. En su Recomendación general N° 29 (2002), el Comité también recomendó a los Estados que tomaran las medidas necesarias para garantizar la igualdad de acceso al sistema judicial a todos los miembros de las comunidades cuya condición se basaba en consideraciones de ascendencia, "incluso proporcionando ayuda letrada, facilitando las reclamaciones colectivas y alentando a las ONG a que defiendan los derechos de las comunidades"¹².

33. En su Observación general N° 3 (2012), el Comité contra la Tortura señaló que los Estados partes debían proporcionar asistencia letrada adecuada a las víctimas de torturas o malos tratos que carecieran de los medios necesarios para presentar quejas y solicitar reparación; y que la falta de medidas suficientes de protección y asistencia letrada para

⁹ CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, párr. 18.

¹⁰ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1998, Suplemento N° 2 (E/1998/22), anexo IV, párr. 15.*

¹¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Suplemento N° 18 (A/60/18), Recomendación general N° 31, párrs. 7 a 9.*

¹² *Ibid., quincuagésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 18 (A/HRC/57/18), Recomendación general N° 29.*

víctimas y testigos era un obstáculo que se oponía al ejercicio del derecho a la reparación y a la aplicación efectiva del artículo 14¹³.

34. En su Observación general N° 1 (2011) sobre los trabajadores domésticos migratorios, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares alentó a las embajadas y los consulados de los países de origen presentes en los países donde estuvieran empleados sus nacionales como trabajadores domésticos migratorios a que, en coordinación con las autoridades de los países de empleo, velaran por que hubiera personal debidamente preparado y mecanismos, incluida una línea telefónica de urgencia, para recibir y tramitar las denuncias de los trabajadores domésticos migratorios, incluida la prestación de asistencia jurídica¹⁴.

35. De conformidad con la jurisprudencia de los actuales órganos de tratados de derechos humanos, la Relatora Especial considera que el concepto de beneficiario de la asistencia jurídica debería incluir a toda persona que entre en contacto con la ley y carezca de medios para pagar a un abogado. Este concepto incluye también a: a) toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido violados como resultado de un acto u omisión por parte de un agente estatal; y b) toda persona que participe en un proceso judicial o extrajudicial para la determinación de sus derechos u obligaciones "de carácter civil".

36. En el primer caso, la obligación de prestar asistencia jurídica a quienes carezcan de medios suficientes para pagar esos servicios dimana del artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del artículo 2, párrafo 3 a) y b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los que se reconoce el derecho a interponer un recurso efectivo, ante los tribunales competentes, que las ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por los tratados internacionales, la Constitución o la legislación.

37. En el segundo caso, la obligación dimana del artículo 14, párrafo 1, del Pacto Internacional, en el que se reconoce el derecho a un juicio con las debidas garantías en los casos relacionados con la determinación de los derechos u obligaciones de carácter civil de una persona. En su Observación general N° 32 (2007), el Comité de Derechos Humanos señaló que el concepto de "derechos u obligaciones de carácter civil" se basaba en la naturaleza del derecho de que se tratara, más que en la condición jurídica de una de las partes o en el foro que señalaran los distintos ordenamientos jurídicos nacionales para la determinación de derechos específicos¹⁵. Se trata de un concepto que abarca: a) los procedimientos judiciales para determinar los derechos y las obligaciones relativos a los contratos, la propiedad y los perjuicios extracontractuales en derecho privado; y b) las nociones equivalentes de derecho administrativo, como el cese en el empleo de funcionarios públicos o la determinación de las prestaciones de la seguridad social que les corresponden.

38. En su jurisprudencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha adoptado una posición similar. Si bien el artículo 6 del Convenio Europeo no exige expresamente a los Estados partes que presten asistencia jurídica gratuita en las causas civiles, el Tribunal concluyó que esta obligación dimanaba del artículo 6, párrafo 1, en particular de la garantía del acceso a los tribunales, y argumentó que los demandantes sin recursos tenían derecho a un abogado gratuito cuando esta forma de asistencia fuera indispensable para el acceso efectivo a los tribunales y a un juicio imparcial. En *Airey c. Irlanda*, el Tribunal resolvió que se había infringido el artículo 6, párrafo 1, pues la demandante no había podido obtener la separación judicial de su marido por carecer de asistencia jurídica. El Tribunal determinó que a la demandante se le había denegado efectivamente el acceso a los tribunales, e hizo

¹³ CAT/C/GC/3, párrs. 30 y 38.

¹⁴ CMW/C/GC/1, párr. 62.

¹⁵ CCPR/C/GC/32, párr. 16.

énfasis en la complejidad del proceso y en el hecho de que las diferencias conyugales solían entrañar una implicación emocional difícilmente compatible con el grado de objetividad necesario para el ejercicio de la defensa ante un tribunal.

39. El derecho a la asistencia jurídica está sujeto a dos condiciones. En primer lugar, el beneficiario debe carecer de "medios suficientes" para pagar este servicio. Los actuales tratados de derechos humanos no contienen una definición de qué constituyen "medios suficientes", y no hay en la jurisprudencia ninguna indicación del nivel o el tipo de medios privados que deben tenerse en cuenta al decidir si procede prestar una asistencia jurídica¹⁶. En segundo lugar, cuando se trata de un proceso penal, la asistencia jurídica debe prestarse "siempre que el interés de la justicia lo exija". El interés de la justicia abarca una serie de factores, entre otros el de saber a qué se expone el acusado, es decir, cuál es la gravedad de la infracción y, por consiguiente, qué condena puede resultar de ella. Con respecto a los casos sancionables con la pena capital, el Comité de Derechos Humanos afirmó que "es axiomático que los acusados deben ser asistidos efectivamente por un abogado en todas las etapas del proceso"¹⁷. Cuanto más complicados sean los aspectos de hecho o de derecho del caso, más probable será la necesidad de prestar asistencia jurídica, aunque debe tenerse debidamente en cuenta la capacidad del acusado de defenderse por sus propios medios.

40. Los abogados nombrados por las autoridades competentes deben representar efectivamente a los beneficiarios de la asistencia. Tal y como señaló el Comité de Derechos Humanos "los casos flagrantes de mala conducta o incompetencia, como el retiro de una apelación sin consulta en un caso de pena de muerte, o la ausencia durante el interrogatorio de un testigo en esos casos, pueden entrañar la responsabilidad del Estado por violación del apartado d) del párrafo 3 del artículo 14"¹⁸. En *Artico c. Italia*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos resolvió que para hacer efectivo el derecho a la asistencia jurídica gratuita reconocido en el artículo 6, párrafo 3 c), no bastaba con nombrar a un abogado, sino que además la asistencia jurídica debía ser efectiva. El Estado debe llevar a cabo "acciones positivas" para cerciorarse de que el beneficiario disfruta efectivamente de su derecho a la asistencia jurídica gratuita.

41. La asistencia jurídica debe ser efectiva y debe prestarse sin demora y de manera continua en todas las fases del proceso judicial o extrajudicial. La asistencia jurídica efectiva abarca, entre otras cosas, el acceso sin trabas a proveedores de asistencia jurídica, la confidencialidad de las comunicaciones, el acceso a la información y al expediente del caso, y el tiempo y los medios adecuados para preparar la causa, así como asesoramiento y educación jurídicos y mecanismos alternativos de solución de controversias. Las personas privadas de libertad deben ser informadas, antes de cualquier interrogatorio, de su derecho a recibir asistencia jurídica y a otras salvaguardias procesales¹⁹. En *S. c. Suiza*, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinó que se había infringido el artículo 6, párrafo 3 c), cuando no se permitió al acusado, que estaba en prisión preventiva, consultar con su abogado sin que un funcionario de prisiones escuchara sus conversaciones.

42. La efectividad de la asistencia jurídica debe asegurarse además mediante la institucionalización de los servicios, de modo que su prestación pueda ser objeto de evaluación, organización y seguimiento. Asimismo, los proveedores de asistencia jurídica deben ser responsables de los servicios que prestan, con el fin de asegurar la calidad del

¹⁶ David Harris, Michael O'Boyle y Colin Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, segunda edición (Nueva York, Oxford University Press, 2009), pág. 317.

¹⁷ CCPR/C/GC/32, párr. 38.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal, principio 8.

asesoramiento, la defensa y la representación, y un acceso efectivo y adecuado al sistema judicial.

C. Obligaciones de los Estados

1. Obligaciones jurídicas generales

43. Con arreglo al derecho internacional de derechos humanos, corresponde al Estado la responsabilidad principal de adoptar todas las medidas legislativas, judiciales, administrativas, presupuestarias, educativas y de otra índole necesarias para hacer plenamente efectivo el derecho a la asistencia jurídica para toda persona que se encuentre en su territorio y esté sujeta a su jurisdicción que no disponga de medios suficientes para costearse la asistencia jurídica o para sufragar las costas procesales. La Relatora Especial desea insistir en que el acceso a la asistencia jurídica debe otorgarse a todas las personas, independientemente de la nacionalidad o de la condición de apátrida, como los demandantes de asilo, refugiados, trabajadores migratorios y otras personas que puedan encontrarse en el territorio o sujetas a la jurisdicción del Estado parte²⁰.

44. Los Estados están obligados a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a la asistencia jurídica en su ordenamiento jurídico interno. Si este derecho no está garantizado ya en la legislación y las prácticas nacionales, se exige a los Estados que hagan los cambios necesarios en su legislación y sus prácticas para ponerlas en conformidad con las obligaciones jurídicas internacionales que esos Estados han asumido. En caso de discrepancia entre la legislación nacional y las obligaciones internacionales dimanantes de un tratado internacional de derechos humanos en que el Estado en cuestión sea parte, habrán de modificarse dicha legislación o prácticas nacionales para ajustarla a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos.

45. El artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 2, párrafo 3 a) y b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconocen el derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que ampare a la persona contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley. En cuanto a la asistencia jurídica, de conformidad con el principio 9 de los Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal (véase el párrafo 25 del presente informe), los Estados están obligados a establecer medidas de reparación eficaces que se apliquen cuando se haya socavado, retrasado o denegado el acceso a la asistencia jurídica o cuando no se haya informado adecuadamente a las personas de su derecho a recibir dicha asistencia.

2. Obligaciones jurídicas específicas

46. En informes anteriores, la Relatora Especial señaló que el acceso a la justicia requería el establecimiento de un sistema judicial que permitiera la garantía de derechos y de otras medidas paralelas, como mecanismos y programas para facilitar la asistencia jurídica gratuita, tanto en causas penales como en el ámbito civil²¹. No obstante, la Relatora Especial observó que, en la práctica, muchos países seguían careciendo de los recursos y la capacidad necesarios para promover el derecho de todas las personas a recibir asistencia jurídica gratuita, y que la falta de fondos para asegurar el apoyo jurídico a quienes carecieran de medios económicos suficientes afectaba negativamente al acceso de esas

²⁰ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/41/40), Recomendación general N° 15, párrs. 1 y 2.*

²¹ A/HRC/8/4, párr. 23.

personas a la justicia y, por consiguiente, al disfrute efectivo y en pie de igualdad de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

47. Para las personas, los procesos judiciales pueden ser muy gravosos económicamente. Los costos incluyen el inicio del procedimiento y su mantenimiento, a lo que se suman los honorarios de los abogados y otros gastos como los de transporte y la disminución de la actividad laboral que puede conllevar un proceso judicial. Proporcionalmente, estos costos afectan más a los sectores sociales con menores recursos, y la imposibilidad de pagar la asistencia jurídica o cubrir los gastos derivados del proceso se ha llegado a considerar una verdadera discriminación cuando la posición económica de una persona la coloca en condiciones de desigualdad ante la ley²².

48. Para hacer efectivo el derecho a la asistencia jurídica a nivel nacional, los Estados tienen que idear y poner en práctica un sistema de asistencia jurídica eficaz y sostenible que se base en la normativa internacional de derechos humanos y en buenas prácticas reconocidas. La Relatora Especial señala que los Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal imparten orientación acerca de los principios fundamentales en que se han de asentar los sistemas de asistencia jurídica, y describen los elementos concretos necesarios para mejorar el acceso a la asistencia jurídica para las personas que carezcan de los medios económicos necesarios. Aunque los Principios y directrices solo hacen referencia a la asistencia jurídica en los procesos penales, la Relatora Especial opina que este instrumento se puede aplicar, *mutatis mutandis*, a los procesos de derecho civil y administrativo en los que la asistencia jurídica gratuita sea indispensable para el acceso efectivo a los tribunales y a un juicio imparcial, así como para el acceso a la información jurídica, a un abogado y a mecanismos alternativos de solución de controversias.

a) *Establecimiento de un sistema nacional de asistencia jurídica*

49. Los Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal contienen la siguiente lista de modelos para la prestación de asistencia jurídica: defensores públicos, abogados privados, abogados contratados, proveedores de servicios gratuitos, colegios de abogados, personal parajurídico y otros. Los Principios y directrices también señalan que los Estados hacen participar como proveedores de servicios de asistencia jurídica a una amplia gama de agentes, tales como ONG, organizaciones de base comunitaria, organizaciones benéficas religiosas o laicas, órganos y asociaciones profesionales e instituciones académicas.

50. La Relatora Especial opina que corresponde al Estado establecer cuál es el modelo capaz de ofrecer el máximo acceso a la asistencia jurídica gratuita a todas las personas que se encuentren en su territorio y sujetas a su jurisdicción, teniendo en cuenta el alcance y la financiación de los sistemas de asistencia jurídica, el tipo de sistema de justicia en el que se enmarquen y el ámbito jurisdiccional en el que operen. No obstante, la Relatora Especial también desea subrayar que, independientemente de la estructura o consideración formal del programa de asistencia jurídica, es de la máxima importancia que los sistemas de asistencia jurídica sean autónomos e independientes, con el fin de garantizar que sirvan a los intereses de quienes necesitan apoyo económico para poder acceder a la justicia en pie de igualdad.

b) *Legislación*

51. Puesto que la asistencia jurídica constituye una garantía procesal esencial para el disfrute de diversos derechos humanos, el derecho a la asistencia jurídica debe estar

²² *Ibid.*, párr. 25.

garantizado en los sistemas jurídicos nacionales al más alto nivel posible, que podría ser el constitucional²³. A este respecto, la Relatora Especial observa con satisfacción que varios Estados ya han incorporado este derecho a sus textos constitucionales²⁴, mientras que algunos tribunales constitucionales y otras autoridades judiciales han calificado este derecho de condición implícita pero esencial para el ejercicio efectivo del derecho a un juicio imparcial establecido en la Constitución²⁵.

52. Varios Estados protegen el derecho a la asistencia jurídica promulgando leyes sobre la asistencia jurídica. Si bien se observan variaciones en la definición y el alcance de la asistencia jurídica y en las condiciones que la rigen, en algunos países la legislación nacional no solo prevé la prestación de asistencia jurídica a los casos de defensa obligatoria, sino que la hace extensiva a todas las personas sin medios económicos cuando así lo exige el interés de la justicia. Estas disposiciones nacionales permiten la obtención de asistencia jurídica no solo en los procesos judiciales, sino también en todas las fases procesales de una causa y en los procesos extrajudiciales²⁶.

53. Los Estados que todavía no han promulgado textos legislativos específicos para la creación de un sistema global de asistencia jurídica que sea asequible, eficaz, sostenible y digno de crédito deberían estudiar la posibilidad de hacerlo. La legislación sobre la asistencia jurídica debe asegurar la prestación efectiva de asistencia jurídica en todas las fases del proceso judicial, en la fase de instrucción y en cualquier proceso judicial o extrajudicial destinado a determinar derechos y obligaciones, siempre que el interesado carezca de medios suficientes para pagar la asistencia jurídica y, en las causas penales, cuando así lo exija el interés de la justicia. En particular, la legislación debe asegurar la prestación efectiva de asistencia jurídica a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, de modo que estas puedan acceder a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que las ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por los tratados internacionales, la constitución o la ley.

54. La legislación nacional también debe incluir criterios específicos para determinar quién puede optar a la asistencia jurídica, en particular en lo que respecta a los límites de los medios económicos que dan derecho a esa asistencia. Además, las personas a quienes se deniegue la asistencia jurídica por no cumplir los criterios establecidos a nivel nacional deben tener derecho a apelar esa decisión²⁷. En las causas penales, por ejemplo, las personas que necesitan asistencia jurídica urgente, como las privadas de libertad en dependencias policiales o centros de detención, deben recibir una asistencia jurídica preliminar mientras se determina su admisibilidad. Si bien corresponde al acusado demostrar que carece de medios suficientes, no es necesario que lo haga "más allá de toda

²³ Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal, principio 1.

²⁴ Véanse por ejemplo el artículo 39 A de la Constitución de la India: "El Estado [...] suministrará asistencia jurídica gratuita [...], a fin de que ningún ciudadano vea denegado su acceso a la justicia por motivos económicos o de otra clase"; el artículo 294 I) de la Constitución de Ghana: "Toda persona tiene derecho a recibir asistencia jurídica en el marco de cualquier proceso relacionado con esta Constitución, siempre que tenga motivos para participar en la defensa o la acusación o constituirse en parte en dicho proceso"; y el artículo 18 1) de la Constitución de los Países Bajos: "Toda persona podrá recibir asistencia jurídica en los procesos judiciales o administrativos".

²⁵ Véase por ejemplo David McQuoid Mason, "South African legal aid in non-criminal cases", en *Making legal aid a reality: a resource book for policy makers and civil society* (Budapest, Public Interest Law Institute, 2010).

²⁶ Véase por ejemplo la Ley de asistencia jurídica de 1969 de Sudáfrica, la Ley de acceso a la justicia de 1999 de Inglaterra y Gales, la Ley nueva de asistencia jurídica de 2005 de Lituania, y el proyecto de ley de asistencia jurídica de 2009 de Sierra Leona.

²⁷ Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal, directriz 1.

duda"; es suficiente con que haya "indicios" de que efectivamente carece de medios²⁸. Corresponde al tribunal, que habrá de tener debidamente en cuenta las circunstancias particulares del caso y la situación del acusado, determinar si el interesado debe recibir asistencia jurídica y si el interés de la justicia exige la prestación de dicha asistencia²⁹. En las causas civiles, establecer unos criterios de admisibilidad basados en el fondo suele ser más complejo. Los elementos que se examinan para determinar si debe prestarse asistencia jurídica suelen basarse en consideraciones económicas y en una evaluación de costos y beneficios, que en algunos casos muestra la probabilidad de éxito basándose en el fondo de la causa y los posibles beneficios o perjuicios para el interesado³⁰.

55. Si bien resulta necesario establecer unas directrices de tipo económico para evitar diluir la capacidad de los programas de asistencia jurídica, es importante que los criterios para comprobar la carencia de medios sean precisos y tengan en cuenta la distribución de la riqueza dentro del hogar, de manera que no queden en desventaja las personas que tengan un acceso limitado a esa riqueza, como las mujeres y las personas de edad. Además de criterios de admisibilidad de tipo económico, muchos programas de asistencia jurídica imponen además criterios de admisibilidad atendiendo al fondo. Cuando la prestación de asistencia jurídica se supedita al cumplimiento de criterios de este segundo tipo, las restricciones impuestas no deben ser tales que priven a las personas de su derecho a la asistencia jurídica, aunque los argumentos del caso sean poco sólidos. Los criterios de admisibilidad con respecto al fondo aplicados en el marco de programas de asistencia jurídica para la justicia civil se basan por lo general en la probabilidad de que la causa prospere, y pueden contribuir a una canalización eficaz de los recursos. En cualquier caso, las personas a quienes se deniegue la asistencia jurídica sobre la base de criterios establecidos en la legislación nacional deberían tener derecho a recurrir la decisión del tribunal.

56. La calidad de la asistencia jurídica depende, *in primis*, de las cualificaciones y la capacitación de quienes la prestan. A este respecto, la legislación nacional sobre la asistencia jurídica debe velar por que los profesionales que trabajen en el sistema de asistencia jurídica posean las cualificaciones y la capacitación adecuadas para los servicios que prestan³¹. Si escasearan los abogados cualificados, la prestación de asistencia jurídica también puede encomendarse a profesionales parajurídicos y otras personas que no sean abogados. En estos casos, la legislación nacional debe velar por que los servicios parajurídicos cumplan un mínimo de normas de calidad y por que el personal parajurídico reciba suficientes oportunidades de capacitación y actúe bajo la supervisión de un abogado cualificado. En la legislación también debe especificarse qué tipos de servicios jurídicos pueden prestar los profesionales parajurídicos y cuáles deben ser prestados exclusivamente por juristas cualificados.

²⁸ Harris, O'Boyle y Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights* (véase la nota 16), pág. 317.

²⁹ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos especificó en *Quaranta v. Switzerland* que, al decidir si el interés de la justicia exige la prestación de asistencia jurídica, los tribunales nacionales deben tener en consideración la gravedad de la infracción, la complejidad del caso y la capacidad del acusado de sufragar su propia representación.

³⁰ National Legal Aid and Defender Association, *International Legal Aid and Defender System Development Manual: Designing and Implementing Legal Assistance Programs for the Indigent in Developing Countries*, noviembre de 2010 (puede consultarse en www.nlada.org), pág. 44.

³¹ Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal, directriz 13.

c) *Información sobre la asistencia jurídica*

57. La información sobre el derecho a recibir asistencia jurídica y sobre qué abarca dicha asistencia, entre otras cosas la disponibilidad de servicios de asistencia jurídica y el modo de acceder a ellos, constituye una condición previa esencial para el ejercicio efectivo de este derecho. Esta información debe ponerse en conocimiento del público en general a través de todos los medios apropiados, incluidos los medios de comunicación e Internet, y debe poder accederse a ella en todas las dependencias donde haya personas presas o detenidas (como en las comisarias, los centros de detención y las prisiones). Asimismo, los agentes de policía, los fiscales, los abogados y los jueces deben informar a las personas no representadas por un abogado de su derecho a recibir asistencia jurídica y de otras salvaguardias procesales. Debe informarse a los detenidos y reclusos extranjeros, en un idioma que comprendan, de su derecho a pedir que se les ponga en contacto sin demora con sus autoridades consulares³².

d) *Sistema nacional de asistencia jurídica: diversas opciones*

58. La estructura de los modelos de asistencia jurídica varía en gran medida, en función de su alcance y su financiación, del tipo de sistemas judiciales en el que se enmarquen, y del ámbito jurisdiccional en el que operen. Entre los modelos más comunes para la prestación de asistencia jurídica figuran los defensores públicos, los abogados privados, los abogados contratados, los proveedores de servicios gratuitos, los colegios de abogados y el personal parajurídico. Aunque la obligación principal de prestar asistencia jurídica recae en el Estado, numerosos agentes pueden contribuir a la prestación de este servicio a quienes carezcan de los medios económicos necesarios.

59. La Relatora Especial opina que corresponde al Estado establecer cuál es el modelo capaz de ofrecer el máximo acceso a la asistencia jurídica gratuita a todas las personas que se encuentren en su territorio y sujetas a su jurisdicción, teniendo en cuenta las características específicas de su sistema de justicia.

60. Los Estados emplean diversos modelos para la prestación de asistencia jurídica a quienes carezcan de los medios económicos necesarios, entre ellos los descritos a continuación.

i) *Programas estatales de asistencia jurídica*

61. En algunos casos, es el Estado quien establece y administra de forma exclusiva los programas de asistencia jurídica, convirtiéndolos así en un servicio exclusivamente público. La asistencia jurídica corre a cargo de organismos o autoridades independientes y autónomos que prestan, administran, coordinan y supervisan los servicios de asistencia jurídica. En estos sistemas, los abogados actúan como si se tratara de funcionarios públicos pagados por el Estado para que presten asistencia jurídica gratuita.

62. Los sistemas estatales de asistencia jurídica, sea cual fuere su estructura administrativa, deben estar al amparo de injerencias políticas o judiciales indebidas y ser independientes del Gobierno en la toma de decisiones relacionadas con la asistencia jurídica. También deben contar con las competencias necesarias para la prestación de asistencia jurídica, por ejemplo en lo que respecta al nombramiento de personal, al establecimiento de criterios y a la acreditación de los proveedores de asistencia jurídica, y deben diseñar, en consulta con los principales agentes del sector de la justicia y las organizaciones de la sociedad civil, una estrategia a largo plazo para la asistencia jurídica.

³² *Ibid.*, directriz 2.

63. Algunos Estados, especialmente de América Latina, han establecido oficinas de defensores públicos que o bien tienen consideración de instituciones estatales (como parte del poder judicial o del Ministerio de Justicia) o bien son entidades funcional y financieramente autónomas. Sean cuales fueren su organización y estructura, los programas de defensores públicos deberían ser autónomos e independientes del poder judicial, la fiscalía y el poder ejecutivo. La Relatora Especial considera que este tipo de programa a menudo constituye una de las vías más eficaces para la prestación de asistencia jurídica, pues los defensores públicos tienen incentivos económicos para ofrecer una asistencia adecuada, continua y eficaz a quienes no puedan pagar un abogado y a otras personas desfavorecidas.

ii) Asociaciones con proveedores de asistencia jurídica no estatales

64. Otros sistemas de asistencia jurídica se basan en asociaciones público-privadas con colegios de abogados, ONG o comunitarias, grupos religiosos o entidades académicas, por mencionar solo unas cuantas. Los Estados pueden fomentar la creación de centros de servicios de asistencia jurídica con abogados y personal parajurídico de plantilla o formalizar acuerdos con bufetes de abogados, colegios de abogados, consultorios jurídicos universitarios y ONG o de otra índole con el fin de proporcionar servicios de asistencia jurídica. En el marco de estas asociaciones público-privadas, corresponde a los Estados establecer normas de calidad para los servicios de asistencia jurídica, respaldar la creación de programas de capacitación normalizados para proveedores de asistencia jurídica no estatales y establecer mecanismos de supervisión y evaluación para velar por la calidad de la asistencia jurídica. Algunos Estados también cuentan con un sistema mixto de asistencia jurídica en el que se combinan varios modelos³³.

65. La Relatora Especial alienta a los Estados a que reconozcan y respalden los aportes realizados por los agentes no estatales en lo que respecta a los servicios de asistencia jurídica y recomienda que adopten todas las medidas pertinentes para garantizar que los proveedores de asistencia jurídica no estatales puedan realizar su labor de manera eficaz, libre, autónoma e independiente, y sin ningún tipo de intimidación, hostigamiento o injerencia indebida.

66. En algunos casos, la asistencia jurídica es proporcionada por abogados privados o colegios de abogados, cuyos servicios son posteriormente reembolsados por el Estado. Este modelo se conoce en algunos países como sistema "judicare"³⁴. En estos sistemas, los jueces o los órganos administrativos asignan en función de las necesidades un caso a un abogado privado, quien es remunerado por horas de trabajo, a menudo con sujeción a restricciones en cuanto al número de casos asignados. Las desventajas de este enfoque son el favoritismo y la corrupción en el proceso de asignación de casos y la falta de supervisión y continuidad de los servicios de asistencia jurídica. Los colegios de abogados también pueden mejorar el acceso a servicios de asistencia jurídica. Pueden contribuir a la creación de líneas telefónicas directas de asistencia jurídica a efectos de información o asesoramiento, apoyar las actividades de los abogados que trabajan gratuitamente y proporcionar información y herramientas educativas sobre asuntos jurídicos al público en general.

³³ En los Países Bajos, por ejemplo, el sistema de asistencia jurídica se fundamenta en una red de centros de asistencia jurídica financiados por el sector público, con abogados de plantilla que brindan asistencia jurídica a los clientes, así como en abogados privados, a quienes el Estado remunera por brindar asistencia jurídica directa a los clientes que no tengan suficientes recursos económicos.

³⁴ Ejemplo de ello es el sistema de asistencia jurídica de los Estados Unidos de América, donde el Estado paga a abogados privados, que son los que suelen prestar la asistencia jurídica en los asuntos civiles.

67. En otros casos, la asistencia jurídica es proporcionada por abogados que trabajan gratuitamente, ya sea en régimen voluntario u obligatorio. En el primer caso, los colegios de abogados alientan a los miembros de la abogacía a brindar asistencia jurídica gratuita. En el segundo caso, el colegio de abogados, el organismo de concesión de licencias o el Gobierno imponen a los abogados la obligación de prestar asistencia jurídica gratuita. Estas obligaciones tienen como consecuencia a menudo servicios de mala calidad, puesto que los miembros de la abogacía no cuentan con ningún incentivo económico para ejercer sus funciones en los casos que les fueron asignados con carácter obligatorio.

68. Otro problema relacionado con la asistencia jurídica gratuita es la falta de mecanismos apropiados para supervisar la calidad de los servicios. A este respecto, la Relatora Especial desea recordar que las normas internacionales de derechos humanos prescriben que la asistencia jurídica gratuita debe ser "efectiva" y sostenible (véase el párrafo 40). Aunque sea designado por el Estado, un abogado no es un "órgano" estatal cuyas acciones puedan dar lugar a la responsabilidad del Estado, y el Estado tampoco puede considerarse responsable por cada deficiencia de un abogado de la defensa. Aun así, los abogados tienen que responder de sus servicios en la medida en que tienen que ajustarse a los códigos de ética y conducta relacionados con la abogacía. Por tanto, una vez que los abogados hayan ofrecido sus servicios, ya sea de manera voluntaria o por obligación, deben considerarse responsables de su conducta y actuación profesional.

69. Otro sistema de asistencia jurídica consiste en establecer consultorios jurídicos en las facultades de derecho de las universidades. Este sistema prevé que los estudiantes presten asistencia jurídica gratuita, contribuyan a la preparación de casos y representen a clientes en procedimientos judiciales, por lo general bajo la supervisión de un abogado cualificado o miembro del personal de la facultad. El Estado debe adoptar las medidas pertinentes para fomentar el apoyo y la creación de estos consultorios jurídicos en las facultades de derecho y ofrecer incentivos para permitir que los estudiantes se ejerciten en los tribunales bajo la supervisión de un abogado experimentado o un profesor de derecho.

70. Los programas de asistencia jurídica basados en personal parajurídico son a menudo la única forma viable de proporcionar una asistencia jurídica efectiva en países que no cuentan con suficientes abogados para cubrir las necesidades de la población. Tanto en la directriz 14 de los Principios y directrices de las Naciones Unidas como en la Declaración de Lilongwe sobre el acceso a la asistencia jurídica en el sistema de justicia penal en África³⁵ se reconoce el papel que desempeñan el personal parajurídico y otros proveedores de servicios similares en la prestación de servicios de asistencia jurídica cuando el acceso a los abogados es limitado. En la Declaración de Lilongwe, por ejemplo, se reconoce que, en el contexto africano, la única forma de garantizar el acceso a la justicia es recurrir a personas que no sean abogados, como los estudiantes de derecho, el personal parajurídico y los asistentes jurídicos, y que un sistema de asistencia jurídica eficaz debe contemplar la prestación de servicios complementarios de carácter jurídico y relacionados con el derecho por parte del personal parajurídico y de los asistentes jurídicos.

71. La Relatora Especial considera que no deben subestimarse las ventajas de un sistema de asistencia jurídica basado en el respaldo de personal parajurídico. El personal parajurídico puede brindar asistencia jurídica en régimen voluntario o con un costo muy reducido. Colaboran a menudo con trabajadores cualificados, asistentes sociales y otros profesionales y, puesto que viven y trabajan generalmente dentro de la comunidad, tienen a menudo un conocimiento directo de la situación y de las necesidades, contrariamente a los abogados que trabajan fuera de ella y que en consecuencia no los suelen tener. Las personas

³⁵ Este instrumento fue aprobado por consenso por los países que participaron en la Conferencia sobre la asistencia letrada en la justicia penal: la función del personal letrado, los legos y demás proveedores de servicios en África, celebrada en Lilongwe del 22 al 24 de noviembre de 2004.

que no son abogados o el personal parajurídico pueden brindar asistencia a los clientes durante las audiencias, los procedimientos y las negociaciones. Además, pueden prestar asistencia en la elaboración de documentos y ayudar a los abogados con licencia durante las investigaciones de casos y las entrevistas con clientes y testigos, permitiendo así que se agilicen los procedimientos judiciales y se aligere la carga de trabajo de los abogados.

72. Los Estados deben elaborar programas de formación y un código de conducta vinculante para todo el personal parajurídico, de modo que este pueda brindar una asistencia jurídica efectiva, por ejemplo prestando un asesoramiento jurídico adecuado o participando en procedimientos judiciales cuando no haya abogados para ello.

iii) Financiación

73. Independientemente del carácter y el modelo de los sistemas de asistencia jurídica, los Estados deben consignar créditos presupuestarios suficientes para los servicios de asistencia jurídica que sean proporcionales a sus necesidades, con miras a garantizar que la prestación de asistencia jurídica sea rápida y efectiva para todas las personas que se encuentren en su territorio y estén bajo su jurisdicción y que no podrían sufragar de otro modo los costos asociados con la incoación y prosecución de procedimientos judiciales.

74. La financiación de la asistencia jurídica debe abarcar la asistencia jurídica penal, civil y administrativa. Algunos Estados cuentan con sistemas totalmente separados para la asistencia jurídica civil y penal³⁶, mientras que otros tienen sistemas mixtos³⁷. Aunque en ningún lugar se indique que un sistema deba primar sobre el otro, es importante que, en los sistemas de un solo presupuesto, los fondos no se distribuyan en total detrimento de la asistencia jurídica civil y administrativa. La creación de fondos especiales para "litigios de amplio alcance" en la esfera de la asistencia jurídica civil, con criterios específicos de selección basados en la condición de que los casos seleccionados deberán tener el potencial de sentar un precedente que beneficie a la población en general, también puede concebirse como un modo efectivo de respaldar la asistencia jurídica civil cuando los recursos financieros sean escasos³⁸.

75. Con ese fin, la directriz 12 de los Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal recomienda que los Estados adopten todas las medidas pertinentes para establecer un fondo para la asistencia jurídica al objeto de financiar los planes de asistencia jurídica, incluidos los planes relativos a los defensores de oficio, con el fin de apoyar la prestación de asistencia jurídica por las asociaciones jurídicas o de abogados, respaldar los consultorios jurídicos universitarios y patrocinar a las ONG y de otra índole, incluidas las organizaciones de personal parajurídico, para que presten servicios de asistencia jurídica en todo el país. Asimismo, los Estados deben definir mecanismos fiscales adecuados para canalizar fondos hacia la asistencia jurídica, por ejemplo asignando un porcentaje del presupuesto estatal para la administración de justicia a los servicios de asistencia jurídica y utilizando fondos recuperados de las actividades delictivas para sufragar los gastos de la asistencia jurídica a las víctimas.

³⁶ Ejemplo de ello son el Servicio de Defensa Penal y el Servicio Jurídico Comunitario en Inglaterra y Gales.

³⁷ Ejemplo de ello es la Junta de Asistencia Letrada en Sudáfrica (véase <http://legalaid.onsite.hosting.co.za/about/what.htm>).

³⁸ Ejemplo de ello es el Fondo Especial de Litigios de Amplio Alcance creado en 2001 por la Junta de Asistencia Letrada de Sudáfrica con el fin de apoyar las demandas "que tengan probabilidades de éxito y donde un resultado positivo sentaría un precedente que beneficiaría a la población indigente de Sudáfrica". Informe anual de la Junta de Asistencia Letrada, 2002.

76. La Relatora Especial desea poner énfasis en la importancia que reviste la cooperación técnica para la creación y aplicación de un sistema de asistencia jurídica sostenible y efectivo. En muchos países, los servicios de asistencia jurídica dependen únicamente de las contribuciones financieras de donantes, por lo que pueden suspenderse en todo momento. Para garantizar la sostenibilidad de los servicios de asistencia jurídica, los organismos especializados, los programas y los fondos de las Naciones Unidas, los Estados, los donantes y las ONG pertinentes deben proporcionar un apoyo técnico que responda a las necesidades y prioridades identificadas por los Estados solicitantes en el marco de una colaboración bilateral o multilateral, con miras a crear y optimizar los sistemas nacionales de asistencia jurídica³⁹.

77. La Relatora Especial desea recordar a los Estados que, de conformidad con el artículo 1, párrafo 3, y los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, y con principios bien establecidos del derecho internacional, la cooperación internacional para el desarrollo y, por tanto, para la efectividad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales es una obligación que corresponde a todos los Estados, en particular a aquellos que están en condiciones de ayudar a los demás a este respecto.

78. Las ONG internacionales también pueden contribuir a la financiación de los sistemas de asistencia jurídica ofreciendo apoyo técnico e intercambiando información sobre las mejores prácticas para aplicar, elaborar y mantener programas de asistencia jurídica. Si bien este tipo de financiación no suele ser más que un complemento de otras formas de financiación, contribuye sin lugar a dudas a ampliar la prestación de asistencia jurídica, en particular en los Estados que carecen de recursos para ello.

79. La Relatora Especial desea hacer hincapié en que, por más que la asistencia jurídica sea un elemento esencial del derecho de acceso a la justicia, los Estados también deben adoptar medidas en otros ámbitos a fin de garantizar este derecho. Estas medidas incluyen, entre otras, la simplificación de los procedimientos judiciales y extrajudiciales, la facilitación de información jurídica, la sensibilización de la población y la creación de mecanismos de representación propia.

iv) Asistencia jurídica para las mujeres, los niños y los grupos con necesidades especiales

80. El derecho a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia está consagrado en el artículo 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que tiene por objeto garantizar el acceso en condiciones de igualdad a la administración de justicia. Esta disposición no solo implica el deber del Estado de prohibir toda distinción relativa al acceso a los tribunales y cortes de justicia que no se base en derecho y no pueda justificarse con fundamentos objetivos y razonables, sino también el de adoptar medidas positivas para garantizar que nadie se vea privado de su derecho a exigir justicia.

81. En un informe anterior, la Relatora Especial observó que la ausencia de políticas públicas para eliminar los obstáculos que dificultaban el acceso a la justicia para todas las personas tenía una incidencia mayor en aquellos sectores que se encontraban en situación de vulnerabilidad, extrema pobreza y desventaja cultural, económica o social⁴⁰. Para garantizar el acceso equitativo y efectivo a la asistencia jurídica a las personas que no tengan recursos suficientes, la asistencia jurídica debe prestarse sin distinción de edad, raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, patrimonio, ciudadanía o domicilio, nacimiento, instrucción o condición social, o de cualquier otra condición.

³⁹ Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal, directriz 18.

⁴⁰ A/HRC/8/4, párr. 48.

82. Para garantizar a todas las personas un acceso equitativo y efectivo a la asistencia jurídica, se deben elaborar y adoptar medidas especiales para asegurar un acceso real a la asistencia jurídica a las mujeres, los niños y los grupos con necesidades especiales, tales como las personas de edad, las minorías, las personas con discapacidad, las personas con enfermedades mentales, las personas que viven con el VIH y otras enfermedades contagiosas graves, los consumidores de drogas, las poblaciones indígenas y aborígenes, los apátridas, los solicitantes de asilo, los ciudadanos extranjeros, los migrantes y los trabajadores migratorios, los refugiados y los desplazados internos, entre otros. Tales medidas deben tener en cuenta las necesidades especiales de esos grupos y adecuarse al género y la edad de las personas⁴¹. La elaboración de estrategias conjuntas para garantizar un sistema de asistencia jurídica más completo, equitativo y sostenible es importante para asegurar que estas personas puedan acceder rápidamente a los instrumentos necesarios para reivindicar sus derechos.

83. En un informe anterior, la Relatora Especial observó que los servicios jurídicos concebidos para responder a las necesidades particulares de las mujeres seguían siendo escasos, en particular para las mujeres que vivían en condiciones de pobreza. En el ámbito de la asistencia jurídica gratuita, por ejemplo, la Relatora Especial observó que las mujeres competían con los hombres en la asignación de recursos, que se dedicaban a un único tipo de servicio cuando las necesidades podían ser diferentes⁴². A fin de mejorar el acceso de las mujeres a servicios de asistencia jurídica, la directriz 9 de los Principios y directrices de las Naciones Unidas recomienda la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas, leyes, procedimientos, programas y prácticas relativos a la asistencia jurídica, la adopción de medidas para lograr que, en lo posible, las mujeres inculpadas, acusadas o víctimas sean representadas por abogadas, y la prestación de asistencia jurídica, asesoramiento y servicios de apoyo en los tribunales, en todas las actuaciones judiciales, a las mujeres víctimas de la violencia, con el fin de asegurar su acceso a la justicia y evitar la victimización secundaria.

84. El acceso de los niños a la justicia requiere que todos ellos puedan participar plenamente en los procedimientos judiciales, independientemente de cómo entren en contacto con la ley. Además de gozar de las mismas garantías que los adultos, los menores precisan una protección especial, siendo prioritario su interés superior⁴³. En un informe reciente, se señaló que, para los niños, los sistemas jurídicos pueden ser muy confusos y difíciles, o incluso imposibles de recorrer, especialmente sin la ayuda de un profesional de la justicia⁴⁴. La asistencia jurídica brinda a los niños los medios necesarios para entender los procedimientos judiciales, defender sus derechos y hacerse oír. En la práctica, no obstante, la disponibilidad y la calidad de la asistencia jurídica para los niños tanto dentro como fuera de centros de detención varían drásticamente de una jurisdicción a otra.

85. En la directriz 10 de los Principios y directrices de las Naciones Unidas, se recomienda que los Estados adopten medidas especiales a fin de promover el acceso efectivo de los niños a la justicia y prevenir la estigmatización. Estas medidas deben consistir, entre otras cosas, en garantizar el derecho del niño a que se le asigne un abogado que actúe en su nombre, prohibir todo interrogatorio de un niño, salvo en presencia de su abogado u otro proveedor de asistencia jurídica, asegurar que los niños puedan consultar libremente y en condiciones de absoluta confidencialidad con sus padres y/o tutores y sus

⁴¹ Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal, principio 10.

⁴² A/HRC/8/4, párr. 51.

⁴³ *Ibid.*, párr. 53.

⁴⁴ Child Rights International Network, *Manual de asistencia jurídica para los niños y las organizaciones de los derechos de los niños*, 2013. Disponible en: www.crin.org/resources/infodetail.asp?id=29959.

representantes legales, suministrar al niño información sobre sus derechos en forma adecuada a su edad y su grado de madurez, y en un idioma que comprenda, y alentar, cuando sea el caso, el recurso a medidas y sanciones alternativas a la privación de libertad, y velar por que los niños tengan derecho a asistencia jurídica a fin de asegurar que se recurra a la privación de libertad solo como medida de último recurso y durante el período más breve posible.

IV. Conclusiones

86. En un sistema de administración de justicia justo, humano y eficiente basado en el estado de derecho, la asistencia jurídica constituye un elemento esencial. Es el fundamento para el disfrute de otros derechos, como el derecho a un juicio imparcial y el derecho a un recurso efectivo, una condición previa para el ejercicio de estos derechos y una salvaguardia importante que asegura la equidad fundamental y la confianza pública en la administración de justicia.

87. La Relatora Especial considera que el objetivo de la asistencia jurídica es contribuir a la eliminación de los obstáculos y las barreras que impiden o restringen el acceso a la justicia a través de la prestación de servicios de asistencia a las personas que no podrían sufragar los gastos de asesoramiento jurídico, representación y acceso al sistema judicial de otro modo. En consecuencia, la definición de asistencia jurídica deberá ser tan amplia como sea posible e incluir la prestación de una asistencia jurídica eficaz en cualquier procedimiento judicial o extrajudicial destinado a determinar derechos y obligaciones. Además, la asistencia jurídica no debe limitarse a los servicios de asistencia jurídica y representación en procedimientos penales, civiles o administrativos, sino que también debe abarcar la formación jurídica, el acceso a la información jurídica y otros servicios prestados a través de mecanismos de resolución de conflictos y procesos de justicia reparadora alternativos.

88. De conformidad con esta definición más amplia de asistencia jurídica, la Relatora Especial considera que la noción de beneficiarios de la asistencia jurídica no debe comprender únicamente a los imputados en procedimientos penales, sino también a: a) cualquier persona cuyos derechos o libertades hayan sido violados como resultado de un acto u omisión perpetrado por un agente estatal; y b) cualquier persona que participe en procedimientos judiciales o extrajudiciales destinados a determinar derechos y obligaciones "de carácter civil".

89. Los Estados tienen la responsabilidad primordial de crear y aplicar un sistema de asistencia jurídica eficaz y sostenible que se fundamente en las normas internacionales de derechos humanos y en las buenas prácticas reconocidas. Si el derecho a la asistencia jurídica aún no está asegurado por la legislación o las prácticas nacionales, los Estados deben introducir los cambios necesarios en sus leyes y prácticas para garantizar que estas se ajusten a las obligaciones jurídicas internacionales que hayan contraído. Los sistemas de asistencia jurídica deben institucionalizarse de modo que puedan organizarse y supervisarse debidamente y los proveedores rindan cuentas en caso de que no brinden servicios suficientes, apropiados, puntuales y eficaces.

90. La Relatora Especial observa que, en la práctica, muchos países aún carecen de los recursos y de la capacidad necesarios para promover el derecho de todas las personas a la asistencia jurídica gratuita, y que la insuficiencia de los fondos para garantizar la asistencia jurídica a las personas que no dispongan de suficientes medios económicos incide negativamente en sus posibilidades de acceder a la justicia y, por

ende, en el disfrute equitativo y efectivo de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

V. Recomendaciones

91. Teniendo debidamente en cuenta los Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal, la Relatora Especial formula las recomendaciones que figuran a continuación con el fin de ayudar a los Estados a elaborar y adoptar medidas pertinentes y eficaces destinadas a mejorar el acceso a la asistencia jurídica en sus sistemas de justicia.

A. Legislación sobre la asistencia jurídica

92. El derecho a la asistencia jurídica debe garantizarse por ley en los sistemas jurídicos nacionales al más alto nivel, de ser posible en la Constitución.

93. Los Estados deben considerar la posibilidad de promulgar leyes específicas destinadas a establecer un sistema de asistencia jurídica integral que sea accesible, eficaz, sostenible y fiable.

94. Entre otras cosas, las leyes sobre asistencia jurídica deberán:

- a) Contener una definición amplia de asistencia jurídica;
- b) Establecer criterios específicos para determinar qué personas tienen derecho a recibir asistencia jurídica;
- c) Garantizar que se brinde una asistencia jurídica efectiva en todas las etapas del proceso de justicia penal, en la etapa previa al juicio y en cualquier procedimiento judicial o extrajudicial no penal destinado a determinar derechos y obligaciones;
- d) Garantizar que la información sobre el derecho a la asistencia jurídica y las características de esa asistencia, con inclusión de la disponibilidad de servicios de asistencia jurídica y el modo de acceder a esos servicios, se ponga a disposición del público en general a través de todos los medios apropiados, incluidos los medios de comunicación e Internet, así como en cualquier centro penitenciario o de detención;
- e) Determinar las cualificaciones y los requisitos de formación mínimos para los profesionales y el personal parajurídico que trabajen en el sistema de asistencia jurídica.

B. Establecimiento de un sistema nacional de asistencia jurídica

95. Entre los diferentes modelos de asistencia jurídica, el Estado debe establecer cuál es el modelo capaz de ofrecer el máximo acceso a la asistencia jurídica gratuita a todas las personas que se encuentren en su territorio y estén bajo su jurisdicción, teniendo en cuenta el alcance y la financiación de los sistemas de asistencia jurídica, el tipo de sistema de justicia en el que se enmarquen y el ámbito jurisdiccional en el que operen.

96. Los Estados deben considerar la posibilidad de establecer organismos o autoridades independientes de asistencia jurídica, como defensorías públicas, que proporcionen, administren, coordinen y supervisen los servicios de asistencia jurídica. Independientemente de su estructura administrativa, los sistemas de asistencia

jurídica estatales deben estar libres de injerencia política o judicial indebida y ser independientes del gobierno en la adopción de decisiones sobre la asistencia jurídica.

97. En los casos en que las responsabilidades de prestación de asistencia jurídica se repartan entre las instituciones del Estado y los proveedores de asistencia jurídica no estatales, deben establecerse mecanismos apropiados para facilitar la coordinación entre los diferentes proveedores de asistencia jurídica y aumentar de ese modo al máximo la eficacia del sistema de asistencia jurídica.

98. Los Estados deben alentar a los colegios de abogados a elaborar programas de asistencia jurídica o apoyar los sistemas existentes con el fin de garantizar un alcance más amplio de los servicios de asistencia jurídica o de la asistencia jurídica gratuita.

99. Los Estados deben, en los casos en que sea pertinente, asociarse con colegios de abogados y consultorios jurídicos a fin de garantizar la prestación de asistencia jurídica en todas las etapas de los procedimientos penales, en la etapa previa al juicio y en cualquier procedimiento judicial o extrajudicial no penal destinado a determinar derechos y obligaciones.

100. Los Estados deben adoptar las medidas pertinentes para que se apoyen y establezcan los consultorios jurídicos antes mencionados en las facultades de derecho, y proporcionar incentivos a los estudiantes de derecho para que participen en sistemas de asistencia jurídica basados en consultorios como parte de su formación académica y desarrollo profesional.

101. En los casos en que hagan falta abogados cualificados, los Estados deben crear una red nacional de servicios de personal parajurídico, con programas de estudios y planes de acreditación normalizados.

102. En el marco de su colaboración con proveedores de asistencia jurídica privados, los Estados deben establecer criterios de acreditación de los proveedores de asistencia jurídica, velar por que los proveedores de asistencia jurídica estén sujetos a los códigos de conducta profesional aplicables, establecer mecanismos para asegurar que todos los proveedores de asistencia jurídica posean la educación, la formación, las aptitudes y la experiencia adecuadas a la naturaleza de su trabajo, y establecer mecanismos adecuados de supervisión de los proveedores de asistencia jurídica, en particular para impedir que reciban cualquier tipo de pago por parte de los beneficiarios de la asistencia jurídica, salvo en los casos en que estén autorizados a hacerlo.

C. Financiación de los sistemas de asistencia jurídica

103. Independientemente del carácter y el modelo de los sistemas de asistencia jurídica, los Estados deben consignar créditos presupuestarios suficientes para los servicios de asistencia jurídica que sean proporcionales a sus necesidades. Con este fin, los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para establecer un fondo para la asistencia jurídica destinado a financiar los sistemas de asistencia jurídica, y definir mecanismos fiscales adecuados para canalizar fondos hacia la asistencia jurídica.

104. Para facilitar la creación y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de asistencia jurídica, los organismos especializados, los programas y los fondos de las Naciones Unidas, los Estados, los donantes y las ONG deben proporcionar un apoyo técnico centrado en las necesidades y prioridades identificadas por los Estados solicitantes en el marco de una colaboración bilateral o multilateral.

D. Asistencia jurídica para las mujeres, los niños y los grupos con necesidades especiales

105. Teniendo en cuenta que la ausencia de políticas públicas para eliminar los obstáculos que dificultan el acceso a la justicia para todas las personas tiene una incidencia mayor en aquellos sectores que se encuentran en situación de vulnerabilidad o extrema pobreza, los Estados deben elaborar y aplicar políticas apropiadas para asegurar un acceso real a la asistencia jurídica a las mujeres, los niños y los grupos con necesidades especiales.
