

NACIONES UNIDAS: ACCESO A LA JUSTICIA Y GRUPOS VULNERABLES

José Justo Megías Quirós*

Resumen

Estas páginas recogen el reconocimiento y configuración del derecho de acceso a la justicia desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que estableció su base en 1948, hasta su reconocimiento con esta denominación en la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006. Constituye un derecho humano fundamental para defender el resto de derechos y, sin embargo, descubrimos en los ordenamientos internos lagunas y debilidades que impiden alcanzar su plena garantía. Analizamos los documentos secundarios, no vinculantes, de Naciones Unidas (NNUU) que ponen de manifiesto el conocimiento de las dificultades y se proponen soluciones para garantizarlo universalmente, especialmente a grupos vulnerables. Entre estos documentos destacamos las Observaciones Generales de los Comités de NNUU y los informes elevados a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos por los Relatores Especiales y por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en los que exponen las dificultades para el ejercicio pleno de este derecho y proponen soluciones para superarlas.

Palabras clave: Naciones Unidas, acceso a la justicia, derechos humanos, grupos vulnerables, vulnerabilidad.

* Catedrático de Filosofía del Derecho. Universidad de Cádiz.; josejusto.megias@uca.es. Código ORCID: 0000-0002-2245-7971.

UNITED NATIONS: ACCESS TO JUSTICE AND VULNERABLE GROUPS

Abstract

These pages cover the recognition and configuration of the right of access to justice from the Universal Declaration of Human Rights, which established its foundation in 1948, to its recognition under this name in the 2006 Convention on the Rights of Persons with Disabilities. It constitutes a fundamental human right for the defense of other rights, yet we discover gaps and weaknesses in domestic legal systems that prevent its full guarantee. We analyze secondary, non-binding United Nations documents that demonstrate awareness of the difficulties and propose solutions to guarantee it universally, especially for vulnerable groups. Among these documents, we highlight the General Comments of the United Nations Committees and the reports submitted to the General Assembly and the Human Rights Council by the Special Rapporteurs and the United Nations High Commissioner for Human Rights, in which they outline the difficulties in the full exercise of this right and propose solutions to overcome them

Keywords: United Nations, access to justice, human rights, vulnerable groups, vulnerability

1. Introducción

La vida del ser humano es como un precioso mosaico lleno de colorido. Cuando falta una sola tesela, el mosaico pierde perfección, aunque todavía resulte atractivo. Si caen más teselas, el mosaico puede llegar a ser grotesco. En la vida humana, esas teselas son los derechos con fundamento en la inherente dignidad de la persona, derechos que llamamos *humanos* por ser universales e inalienables, fuera del alcance de posibles mayorías egoístas que defiendan únicamente sus propios intereses. Cada uno de estos derechos resulta esencial para garantizar la dignidad de la persona, pero algunos de ellos juegan un papel crucial en el disfrute de los demás. Es el caso del derecho de acceso a la justicia, razón por la que en ocasiones se presenta como un

superderecho¹. ¿Hasta qué punto se podría hablar de derechos si, cuando son ignorados o vulnerados, no se pudieran defender ante los tribunales?²

El primer objetivo de este estudio es mostrar la evolución de la concepción del derecho de acceso a la justicia desde su original perspectiva puramente formal –acceso a los tribunales– hasta su actual finalidad principal de permitir que los ciudadanos alcancen una justicia material o sustantiva.

El segundo objetivo es mostrar que NNUU conoce las principales dificultades para el pleno ejercicio de este derecho y que, no sólo conoce los problemas, sino que son frecuentes los documentos secundarios (informes oficiales y Observaciones y Recomendaciones Generales) que aportan posibles soluciones y mejoras. El gran escollo es el escaso eco que encuentran estas aportaciones en sus órganos principales y, como consecuencia de ello, en las legislaciones internas de los Estados.

El tercer objetivo es tratar de mostrar cómo afectan estas dificultades de modo especial a los grupos vulnerables y las sugerencias para superarlas que contienen los documentos estudiados.

2. Configuración histórica del derecho de acceso a la justicia

La certeza jurídica sobre la importancia del derecho de acceso a la justicia se ha ido consolidando con el paso del tiempo, desde su incipiente y desdibujada plasmación en el *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP) hasta el reconocimiento explícito como *derecho de acceso a la justicia* en la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (CDPD). Y no sólo se aprecia su relevancia por el modo evolutivo de ser recogido en los instrumentos internacionales, sino también por su inclusión

¹ Para Ochoa Muñoz, “el acceso a la justicia se ha convertido en el sello distintivo de la civilización moderna, una especie de *superderecho*, la garantía de las garantías, la puerta de entrada al reclamo de los otros derechos humanos, un verdadero *derecho al Derecho*”. OCHOA MUÑOZ, Javier L., “Acceso transnacional a la justicia y gobernanza global”, *Revista de Direito Brasileira*, vol. 20, n° 8, 2018, p. 338.

² También se le denomina derecho de derechos, no sólo porque permite la defensa del resto de derechos, sino porque a él se pueden reconducir otros derechos específicos, como el derecho a la presunción de inocencia, a determinadas garantías procesales, a recursos efectivos, etc. Véase CUARTERO RUBIO, M^a Victoria., “Algunas reflexiones sobre el acceso a la justicia en Derecho Internacional Privado”, *REDI*, vol.75/2, 2023, pp. 257-289, en especial pp. 273-287.

entre los Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 y las numerosas iniciativas internacionales en favor de su reconocimiento real y efectivo, especialmente a los grupos vulnerables.

Hoy no se reduce, como en un principio, a garantizar aspectos puramente formales del acceso a las instancias judiciales y administrativas, sino que se amplía también, en la medida de lo posible, a la garantía de alcanzar una justicia material o sustantiva³, es decir, que los ciudadanos puedan defender con efectividad todos sus derechos.

El derecho de acceso a la justicia no aparecía en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (DUDH), pero recogía en su articulado otros derechos que con el tiempo se han reconducido al derecho de acceso a la justicia, como el derecho a un recurso efectivo ante los tribunales frente a las violaciones de derechos (art. 8), el derecho de toda persona a ser oída públicamente por un tribunal imparcial e independiente para determinar sus derechos y obligaciones, en especial ante una acusación de carácter penal (art. 10), o el derecho a la presunción de inocencia mientras no se pruebe la culpabilidad en juicio público con todas las garantías (art. 11). Todos ellos constituyeron a partir de entonces la base, incompleta, del derecho de acceso a la justicia.

El PIDCP no lo formuló de forma específica⁴, pero su artículo 14 añadió a lo anterior nuevas concreciones, como la igualdad de toda persona ante los tribunales y el derecho a ser oída públicamente ante el tribunal competente según la ley, independiente e imparcial, para defender sus derechos tanto en el ámbito civil como penal (párrafo 1), la presunción de inocencia (párrafo 2), el derecho del menor a ser tratado de acuerdo con su edad en los procesos judiciales (párrafo 4), el derecho a recurrir la condena y la pena ante un tribunal superior (párrafo 5), el derecho a ser indemnizado por errores judiciales (párrafo 6) y la garantía de cosa juzgada derivada de sentencia firme (párrafo 7). Pero el más significativo es el párrafo tercero, que reúne las garantías

³ Cf. GUTTERMAN, Alan S., *What is Access to Justice?* (February 17, 2022), p. 2. Capítulo de GUTTERMAN, A.S., *Older Persons' Access to Justice*. Oakland CA: Older Persons' Rights Project, 2022, Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3889752>.

⁴ Tampoco ha sido recogido explícitamente como derecho de acceso a la justicia en los sistemas regionales, es decir, ni en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950), ni en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969) ni en la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981).

mínimas que deben acompañar a cualquier persona acusada de un delito, entre ellas la de ser informada de la acusación de forma detallada y comprensible, la libertad de elegir defensor y disponer de tiempo y medios para preparar la defensa, la gratuidad de la defensa y de intérprete cuando se carezca de recursos económicos, el derecho a un juicio sin dilaciones, a interrogar a los testigos de cargo y proponer testigos de descargo y el derecho a no declarar contra sí mismo y a no admitir la culpabilidad. Todo ello consolidó en un instrumento vinculante la base del derecho de acceso a la justicia, sin llamarlo así.

La aprobación de la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW) hubiera sido una ocasión de oro para reconocer este derecho y establecer garantías ajustadas a las circunstancias reales de la mujer, uno de los grupos más vulnerables en determinadas áreas geográficas en las que las tradiciones culturales impiden o dificultan su acceso real a la justicia⁵. Sin embargo, se limitó en su artículo 15 a garantizar a la mujer “la igualdad con el hombre ante la ley” y el derecho a recibir un trato igualitario “en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales”.

NNUU aprobó durante los años 80 dos nuevas convenciones. La primera, la *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes* (1984), apenas contiene referencias a ciertas garantías, sin desarrollar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas. La segunda, la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN) de 1989, tan sólo introdujo referencias a las garantías *mínimas* en el ámbito penal. Su artículo 20, además de recoger las garantías del artículo 14.3 PIDCP, añadió la posibilidad, si fuera procedente, de que sean los padres o representantes quienes informen al menor sobre los cargos formulados contra él, la primacía del interés superior del menor en todo proceso y el pleno respeto a su vida privada en todas las fases del procedimiento⁶.

⁵ Véase CHOPRA, Tanja, ISSER, Deborah, “Access to Justice and Legal Pluralism in Fragile States: The Case of Women’s Rights”, *Hague Journal on the Rule of Law*, 4 (2), 2012, pp. 337-358.

⁶ El art. 37.d) reconoce también que “Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción”. Sobre el acceso a la justicia de los niños, véase ESPEJO YAKSIC, Nicolás (ed.), *Acceso a la justicia y protección*

La *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, aprobada un año más tarde, exige en su artículo 18 la igualdad en el disfrute del acceso a la justicia entre trabajadores migrantes y nacionales del Estado de acogida⁷, igualdad que deberá ser garantizada tanto en el ámbito penal como en “la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil” (párrafo 1), pero en poco más se diferencia de la literalidad del artículo 14 PIDCP.

El primer instrumento universal en formular explícitamente el *derecho de acceso a la justicia*, con esta expresión, fue la CDPD de 2006. Contiene un breve artículo que obliga a los Estados a garantizar a las personas con discapacidad el acceso a la justicia en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos, “incluso mediante ajustes de procedimiento”, pero sin entrar en más detalles sobre en qué puedan consistir esos ajustes para evitar que la discapacidad se convierta en un obstáculo insalvable⁸. Junto a esta novedad, recogía por vez primera también la obligación de promover la formación y capacitación adecuada del personal de la administración de justicia.

Hubo que esperar hasta la *Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional* (2012) para que quedara constancia de la necesidad de garantizar el acceso a la justicia a todas las personas como condición indispensable para hacer realidad un verdadero estado de derecho⁹. Esta relevancia se hizo

integral de los derechos de las niñas y los niños en contextos de movilidad internacional. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2021.

⁷ Véase GARCÍA, Lila, “Personas migrantes y acceso a la justicia”, *Derecho y Ciencias Sociales* 15, 2016, pp. 21-46, Un estudio más detallado en OEHLER TOCA, Mónica (ed.), *Acceso a la justicia de las personas migrantes, refugiadas y otras sujetas de protección internacional en las Américas*. Comité de Protección de los Derechos de Todos los trabajadores Migratorios y sus Familiares (CMW), Sin Fronteras y Comité Internacional de la Cruz Roja, México, 2022, y OIT, *Fair recruitment and access to justice for migrant workers: Discussion paper*. Ginebra, 2022.

⁸ Véase GARCÍA MOLINA, Pablo, “Ajustes para operadores jurídicos en condición de vulnerabilidad”, en GARCÍA MOLINA, Pablo (coord.), *Acceso a la justicia y derecho de defensa de las personas vulnerables*. Aranzadi, Madrid, 2025, pp. 171-217.

⁹ Cf. Resolución A/RES/67/1, Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional, de 24 de septiembre de 2012, §§ 14-16.

palmaria en 2015 con la aprobación de la Agenda 2030¹⁰, cuyo ODS 16 establecía la exigencia de “facilitar el acceso a la justicia para todos”, a la vez que lo consideraba elemento esencial de cualquier estado de derecho.

Llama la atención, sin embargo, la escasa atención que el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General de NNUU, órganos que marcan las pautas de todo el sistema en la protección de los derechos humanos, han prestado desde entonces a este derecho en sus resoluciones. Las referencias del Consejo son superficiales, limitándose a recomendar a los Estados que lo garanticen en sus territorios o, a lo sumo, encargando la realización de informes sobre las dificultades de los grupos vulnerables para acceder a la justicia¹¹. Más grave nos parece el olvido de la Asamblea General, cuyas resoluciones sólo contienen referencias incidentales salvo en casos aislados¹², como la ya citada Declaración de 2012 y la Agenda 2030, que lo reconocen como elemento esencial del estado de derecho. El resto, por lo general, sólo hacen referencias breves y secundarias al pronunciarse sobre alguna otra cuestión

¹⁰ Resolución A/RES/70/1, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, de 25 de septiembre de 2015.

¹¹ Es el caso, por ejemplo, de sus Resoluciones A/HRC/RES/21/11, Principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, de 27 de septiembre de 2012, A/HRC/RES/22/32, Derechos del niño: el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, de 22 de marzo de 2013 (encarga al ACNUDH informe sobre el acceso a la justicia de los niños), A/HRC/RES/24/10, Los derechos humanos y los pueblos indígenas, de 26 de septiembre de 2013 (encarga informe al Mecanismo de Expertos sobre el acceso a la justicia de los pueblos indígenas), A/HRC/RES/31/6, Los derechos de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias, de 23 de marzo de 2016 (encarga al ACNUDH informe sobre el acceso a la justicia de las personas con discapacidad), etc.

¹² Es el caso de la resolución sobre el derecho de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos a interponer recursos y obtener reparaciones, en la que destacó la obligación de ofrecerles la información y asistencia necesaria sobre los recursos disponibles, protegerlas antes, durante y después del procedimiento judicial o administrativo y garantizar la reparación, pero sin añadir algo realmente relevante. Cf. Resolución A/RES/60/147, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, de 16 de diciembre de 2005, Anexo, §§ 12-14.

principal, como la asistencia jurídica¹³ o la administración de justicia¹⁴, o las que desde 2012 reiteran el llamamiento a proteger el acceso a la justicia de las personas en situación de pobreza, aunque sea con un breve párrafo que repite desde entonces¹⁵. La última resolución de la Asamblea General sobre el acceso a la justicia (2023) parece responder tan sólo a un intento de acallar críticas, pues todo su contenido se resume en generalidades sin proponer la adopción de medidas vinculantes para la promoción de este derecho¹⁶.

En segundo lugar, es llamativa también la escasa atención prestada por NNUU a las iniciativas promovidas por instancias internacionales, públicas y privadas, de académicos y profesionales, sobre el acceso a la justicia. Nos referimos, por ejemplo, a las Reglas de Brasilia, aprobadas por la Cumbre Iberoamericana de Justicia¹⁷, a la propuesta de Convención sobre el acceso a la justicia impulsada por la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB)¹⁸, a los Principios sobre el Acceso Transnacional a la Justicia aprobados por la Asociación Americana de Derecho Internacional Privado (ASADIP), a los resultados aportados por el Programa Eurosocial sobre la aplicación de las Reglas de Brasilia¹⁹, a los resultados del grupo de

¹³ Resolución A/RES/67/187, Principios y directrices de las NU sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal, de 20 de diciembre de 2012, §§ 2 y 11.

¹⁴ Resolución A/RES/71/188, Los derechos humanos en la administración de justicia, de 19 de diciembre de 2016, § 5. En poco varía la Resolución A/RES/79/172, Los derechos humanos en la administración de justicia, de 17 de diciembre de 2024.

¹⁵ Todas estas Resoluciones llevan el mismo título “Los derechos humanos y la extrema pobreza” y contienen el mismo párrafo. Cf. Resolución A/RES/67/164, de 20 de diciembre de 2012, § 11, Resolución A/RES/69/183, de 18 de diciembre de 2014, § 14, Resolución A/RES/71/186, de 19 de diciembre de 2016, § 12, Resolución A/RES/73/163, de 17 de diciembre de 2018, § 12, Resolución A/RES/75/175, de 16 de diciembre de 2020, § 15, y Resolución A/RES/77/223, de 1 de diciembre de 2022, § 15.

¹⁶ Véase Resolución A/RES/78/227, Igualdad de acceso a la justicia para todos, de 19 de diciembre de 2023.

¹⁷ Las *100 Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad* fueron aprobadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana (Brasilia, marzo de 2008, modificadas en 2018). Véase DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro, CALVO MARRISCAL, Lorena, “Las 100 Reglas de Brasilia y el acceso a la justicia de las personas vulnerables: reflexiones sobre su valor jurídico internacional”, en GARCÍA MOLINA, Pablo (coord.), *Acceso a la justicia y derecho de defensa...*, cit., pp. 69-82.

¹⁸ La última versión del Convenio Iberoamericano de Acceso a la Justicia es de agosto de 2023.

¹⁹ Véase, por ejemplo, CÁRDENAS LORENZO, Laura, *Estrategia de comunicación y sensibilización de carácter regional sobre las Reglas de Brasilia de Acceso a la Justicia de*

trabajo promovido por la iniciativa Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies²⁰, a las publicaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)²¹, etc. Todas ellas tienen el mismo objetivo, la garantía del derecho de acceso a la justicia y la especial protección de los grupos vulnerables, y apenas son citadas siquiera en los documentos secundarios de NNUU analizados.

3. Observaciones generales de los Comités de NNUU

Las Observaciones y Recomendaciones Generales de los Comités de control de cumplimiento de los instrumentos internacionales han aportado luces sobre el derecho de acceso a la justicia. Aunque no son documentos vinculantes ni constituyen la interpretación auténtica de los instrumentos, sirven de guía a los Estados y a los propios Comités para resolver las comunicaciones que reciben por vulneración de los derechos²².

La primera Observación General sobre el acceso a la justicia fue aprobada por el Comité de Derechos Humanos (CCPR, por sus siglas en inglés) en 1984²³ y se limitó a comentar el artículo 14 PIDCP al hilo de los informes

personas en condición de vulnerabilidad, Herramientas Eurosocial núm. 30. Eurosocial, Madrid, 2019; DELGADO MARTÍN, Joaquín, *Guía comentada de las Reglas de Brasilia. Comentarios a las Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*. Herramientas Eurosocial núm. 23. Eurosocial, Madrid, 2019; ALMELA VICH, Carlos, *Manual para la construcción de políticas públicas sobre acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad*. Herramientas Eurosocial núm. 24. Eurosocial, Madrid, 2020; etc.

²⁰ Véase NNUU, Grupo de Trabajo sobre la Justicia, Justicia para Todos. *El Grupo de Trabajo sobre Justicia. Informe Final*. Center on International Cooperation, Nueva York, 2019.

²¹ OCDE y Open Society Foundations, *Delivering Access to justice for all. Issues Brief 2016*. OECD Publishing, París, 2016; OCDE y Open Society Foundations, *Legal Needs Surveys and Access to Justice*, OECD Publishing, París, 2019; OCDE, *Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Center*. OECD Publishing, 2019; OCDE, *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*, OECD Publishing, París, 2021; y OCDE, *Supporting businesses through better access to justice. A focus on SMEs and Entrepreneurship*. OECD Publishing, París, 2022.

²² Véase MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J., “Los órganos de tratados de Naciones Unidas como alternativa limitada para la salvaguarda de los derechos humanos en España”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 15, nº 1, 2023, pp. 517-548.

²³ CCPR, Observación General núm. 13. Administración de justicia (art. 14), doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), de 13 de abril de 1984.

presentados hasta el momento por los Estados, con escasos añadidos a su contenido literal. Su objetivo se centró más bien en destacar la finalidad del artículo, concretada en “garantizar la adecuada administración de justicia y, a tal efecto, afirmar una serie de derechos individuales, como la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia y el derecho a ser oído públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por ley”²⁴. La única referencia explícita al *acceso* a la justicia era la escueta afirmación de que toda persona debería disfrutar de un *acceso igual* a tribunales imparciales e independientes²⁵.

Años más tarde, en 2007, el CCPR aprobó una segunda Observación General sobre el artículo 14 PIDCP en la que reconocía su “naturaleza particularmente compleja”²⁶. El documento reafirmaba el contenido de la Observación anterior, precisando que todos los derechos individuales especificados en ella debían ser garantizados con independencia de las tradiciones culturales o particularidades de los ordenamientos internos de cada Estado²⁷. Lo más llamativo es que venía a reconocer la igualdad de todos en el derecho de acceso a la justicia formal (acceso al sistema de justicia), matizando que sólo se garantizaba un acceso a la justicia formal limitado, pues el artículo 14.1 “se refiere al acceso a los procedimientos de primera instancia y no aborda la cuestión del derecho de apelación u otros recursos”²⁸. Por tanto, no quedaba

²⁴ Observación General núm. 13, cit., § 1. El CCPR afirmaba en esta Observación general que el art. 14 reconocía a toda persona los siguientes derechos: a) “a ser oída públicamente y con las debidas garantías” (§ 5), considerando las garantías del párrafo 3º como requisitos mínimos e insuficientes para asegurar la justicia; b) a la audiencia y sentencia públicas (§ 6); c) a la presunción de inocencia (§ 7); d) a ser informada en idioma comprensible de los hechos imputados y de la ley transgredida (§ 8); e) a los medios y tiempo suficiente para preparar su defensa y poder comunicarse con el defensor elegido con garantías de confidencialidad (§ 9); f) a no sufrir dilaciones indebidas en cualquier fase del proceso (§ 10); g) a acceder a toda la información necesaria para su defensa (§ 11); h) a interrogar a testigos de cargo y aportar testigos de descargo (§ 12); i) a ser asistida gratuitamente por un intérprete (§ 13); j) a no declarar contra sí misma y a no declararse culpable (§ 14); k) a no sufrir violaciones de sus derechos durante el proceso y, si se produjeran, poder denunciarlas ante la autoridad judicial (§ 15); l) a recurrir cualquier tipo de condena (§ 17); m) a ser indemnizada en caso de error judicial (§ 18); y n) a la aplicación del principio de cosa juzgada o *ne bis in ídem* (§ 19).

²⁵ Cf. Observación General núm. 13, cit., § 3.

²⁶ Observación General núm. 32, Art. 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia. Doc. CCPR/C/CG/32, de 23 de agosto de 2007, § 3.

²⁷ Cf. Observación General núm. 32, cit., §§ 1-6.

²⁸ Observación General núm. 32, cit., § 12.

garantizado el derecho de acceso a la justicia material, es decir, a lograr una justicia de verdad, pues en ocasiones sólo se logra la verdadera restitución de derechos en la fase de apelación o, incluso, en recursos posteriores

Las referencias de ambas Observaciones a los grupos vulnerables son prácticamente testimoniales. En la núm. 13 tales referencias guardan relación con personas en situación de pobreza que no puedan costear la asistencia de abogado, que puedan sufrir discriminación por razón del idioma y, por último, los menores, a los que habría que asegurar “por lo menos las mismas garantías y protección que se conceden a los adultos” (§§ 11, 13 y 16). En la núm. 32 el grupo vulnerable más presente es el de las personas en situación de pobreza, para las que exige la gratuidad de la defensa y de intérprete si fuera necesario para la comunicación con los letrados o ante los tribunales²⁹. Al menor le dedica un apartado específico con tres párrafos en los que, además de reconocerles las mismas garantías que a los adultos, añade que “necesitan una protección especial”, especificando algunos detalles (§§ 42-44).

Si el CCPR se había centrado en la garantía del acceso formal a la justicia, otros Comités, sin minusvalorar esa perspectiva, pusieron el acento en el acceso a la justicia material y la necesidad de tener en cuenta determinados contextos. Así, el Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés) destacó en 1990 la importancia del acceso a la *justicia sustantiva* con su Observación General núm. 3³⁰, sobre las obligaciones de los Estados derivadas de la ratificación del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. El núcleo del documento se centra en la afirmación de que estos derechos no son de segunda categoría, por lo que sería una injusticia manifiesta el hecho de no garantizarlos plenamente y exigía a los Estados adoptar medidas con todos sus recursos

²⁹ Así, podemos leer en la Observación que el “art. 14 garantiza el derecho de los acusados a que se les nombre un defensor de oficio siempre que el interés de la justicia lo exija, y gratuitamente si carecen de medios suficientes para pagarlo” (§ 38), que “en caso de que un acusado carezca de medios, la comunicación con la parte letrada sólo puede garantizarse si se le proporciona un intérprete sin costo alguno” (§ 32), y que “si el acusado no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal (...) Este derecho existe en todas las etapas del procedimiento oral y se aplica tanto a los extranjeros como a los nacionales” (§ 40).

³⁰ Observación General núm. 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del art. 2 del Pacto), de 2 de febrero de 1990.

disponibles para hacerlos realidad³¹, entre las que deberían figurar el establecimiento de recursos judiciales y otros recursos efectivos para hacer realidad los derechos (§ 5), sin que sea suficiente garantizar un simple *acceso formal* a procedimientos ineficaces. En 2009 volvería a incidir sobre el acceso a la justicia material en su Observación General núm. 20 al pronunciarse sobre la no discriminación. Para el CESCR resultaba imprescindible garantizar el acceso formal a todas las instancias implicadas en la eliminación de la discriminación, entre ellas los tribunales y las instituciones administrativas, que debían contemplar la posibilidad de “recursos eficaces como indemnización, reparación, restitución, rehabilitación, garantías de que no se repetirá el hecho y excusas públicas”³².

También el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), al pronunciarse en su Recomendación General núm. 33 sobre el acceso de la mujer a la justicia, se ha detenido en destacar que no basta con el *acceso formal*, sino que este debe ser el medio para hacer realidad la justicia material. Lo reconoce como un derecho “esencial para la realización de todos los derechos” y “elemento fundamental del estado de derecho y la buena gobernanza, junto con la independencia, la imparcialidad, la integridad y la credibilidad de la judicatura”, afirmando, y aquí está la clave, que “abarca la justiciabilidad, la disponibilidad, el acceso, la buena calidad, el suministro de recursos jurídicos para las víctimas y la rendición de cuentas de los sistemas de justicia”³³. Lo más innovador de la Observación es que ofrece un análisis de estos “componentes esenciales (...) necesarios para asegurar el acceso a la justicia”: a) la justiciabilidad implica el acceso a la justicia sin

³¹ “Si bien la plena realización de los derechos pertinentes puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendentes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto para los Estados interesados. Tales medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto”. Observación General núm. 3, cit., § 2.

³² Observación General núm. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (art. 2, párrafo 2 del PIDESC). Doc. E/C.12/GC/20 (2009), § 40. Sobre su contribución a través de sus dictámenes, véase CHAPMAN, A., CARBONETTI, B., “Human Rights Protections for Vulnerable and Disadvantaged Groups: The Contributions of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly* 33 (3), 2011, pp. 682-732.

³³ Recomendación General núm. 33, Sobre el acceso de las mujeres a la justicia. Doc. CEDAW/C/CG/33 (2015), § 1.

restricciones para reclamar cualquier derecho reconocido en los instrumentos; b) la disponibilidad exige establecer tribunales en todo el territorio del Estado; c) la accesibilidad requiere que los sistemas de justicia sean financiados y resulten físicamente accesibles; d) la buena calidad implica que el sistema de justicia se ajuste a las normas internacionales de competencia, eficiencia, independencia e imparcialidad y ofrezca recursos apropiados y efectivos para alcanzar una resolución sostenible; e) el suministro de recursos exige la idoneidad para la reparación de cualquier daño sufrido; f) la rendición de cuentas debe permitir la vigilancia del cumplimiento de todo lo anterior de forma eficaz, así como de las acciones de los profesionales que actúan en el sistema de justicia³⁴.

Por su parte, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW, por sus siglas en inglés) y el Comité de los Derechos del Niño (CRC, por sus siglas en inglés) aprobaron en 2017 una Observación General conjunta con el objetivo de ofrecer directrices de protección de los derechos del niño y sus familiares en un contexto migratorio³⁵. El derecho de acceso a la justicia se recoge en esta Observación como “un derecho fundamental en sí mismo y una condición previa para la protección y promoción de todos los demás derechos humanos” (§ 14), destacando la importancia del acceso efectivo a la justicia de los niños y sus familiares, por ejemplo, en casos de privación de libertad, para la protección frente a toda forma de violencia y abuso, para la protección también frente a todo tipo de explotación económica, etc. (§§ 12-13, 42 y 46), pero, además, le dedica un epígrafe específico a las garantías procesales.

Como podemos apreciar, entre 1984 y 2017, fecha de la última Observación General, se han producido, además de una delimitación de los contornos, dos hechos de notoria relevancia sobre el derecho de acceso a la justicia. El primero, la aceptación de que el acceso formal resulta esencial, pero insuficiente, razón por la que se propone a los Estados modificar sus legislaciones para garantizar en la medida de lo posible el acceso a una justicia material,

³⁴ Cf. Recomendación General núm. 33, cit., § 14.

³⁵ Observación General conjunta núm. 4 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW/C/GC/4, 2017) y núm. 23 del Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/GC/23, 2017) sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno.

sustantiva. El segundo, el convencimiento de la necesidad de proteger mejor a los grupos vulnerables con medidas especiales que les garantice el acceso real a la justicia.

4. Informes sobre el acceso a la justicia

En NNUU son continuos los informes que las Relatorías Especiales, el Alto Comisionado de NNUU para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Secretaría General elevan a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos con el objetivo de mejorar la protección de los derechos humanos. Evidentemente, carecen de carácter vinculante, pero tienen gran valor para hacerse cargo del estado de situación en el que se encuentran los derechos objeto de sus informes y para tomar en consideración las propuestas de mejora que contienen. El acceso a la justicia ha sido y es una de las cuestiones más frecuentes en estos informes, unas veces como tema central, otras de forma incidental.

La Secretaría General de NNUU ha expuesto en diversos informes la necesidad de promover y garantizar el derecho de acceso a la justicia³⁶, de modo especial en relación a las cuestiones de mayor calado, como la aplicación de la pena capital³⁷. Uno de sus últimos informes³⁸ se centra en los grupos vulnerables, refiriéndose en concreto a las mujeres, a los menores y a las personas con discapacidad. En él pone de relieve la escasa preocupación por mejorar su garantía real a estos grupos (§§ 7-12), destacando el empeño en el logro

³⁶ Cf. Secretario General de NNUU, *La aspiración más elevada: llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos*. ONU, Nueva York, 2020, p. 11. Cf. también Informe A/64/133 a la Asamblea General, Empoderamiento jurídico de los pobres y erradicación de la pobreza, distribuido el 13 de julio de 2009, e Informe A/68/202 a la Asamblea General, Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, § 95, distribuido el 26 de julio de 2013.

³⁷ Véase su Informe A/HRC/51/7, La cuestión de la pena capital, distribuido el 25 de julio de 2022.

³⁸ Informe A/77/364 del Secretario General, Los derechos humanos en la administración de justicia, distribuido el 23 de septiembre de 2022.

de este objetivo por parte del PNUD y ONU-Mujeres con relación a la mujer (§ 53) y de UNICEF en relación a los niños (§ 56)³⁹.

Por lo que respecta al ACNUDH, los más destacados son sus dos informes sobre el derecho de acceso a la justicia de los niños, uno propiamente sobre el alcance del derecho y otro posterior que recogió los resultados de los avances y propuestas sobre el mismo⁴⁰. El primero de ellos comenzaba asumiendo algo que ya venía siendo admitido universalmente, que “el acceso a la justicia es un derecho fundamental en sí mismo y un requisito esencial para la protección y promoción de todos los demás” (§ 3), definiéndolo como “la capacidad de obtener una reparación justa y oportuna por las violaciones de los derechos establecidos en los principios y normas nacionales e internacionales” (§4). Todo menor de edad en cualquier circunstancia, como víctima, como infractor, como testigo, etc., es sujeto de este derecho, con obligación de los Estados de garantizarlo en todos los procedimientos en “las esferas civil, administrativa y penal de las jurisdicciones nacionales, con inclusión de los mecanismos de justicia consuetudinarios y religiosos, las jurisdicciones internacionales y los mecanismos alternativos y restitutivos de solución de disputas” (§4).

En lo que respecta a las Relatorías Especiales, resulta difícil comprender que no se haya creado hasta ahora un Relator Especial sobre el derecho de acceso a la justicia, sobre todo, por la insistencia desde hace más de una década en la esencialidad de este derecho para lograr que un estado de derecho sea realmente democrático. No obstante, no es infrecuente que los diversos Relatores hagan referencias a la relevancia del acceso a la justicia en sus informes específicos, aunque sea de forma incidental, como es el caso de la Relatora Especial sobre el derecho a la vivienda⁴¹, del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no

³⁹ El último guarda relación con la aplicación de las tecnologías digitales a la administración de justicia. Informe A/79/296, Los derechos humanos en la administración de justicia, distribuido el 7 de agosto de 2024.

⁴⁰ Informe A/HRC/25/35, Acceso de los niños a la justicia, distribuido el 16 de diciembre de 2013, e Informe A/HRC/27/25, Resumen de la reunión de un día completo de duración sobre los derechos del niño, distribuido el 18 de junio de 2014.

⁴¹ Véase Informe A/HRC/40/61 de la Relatora Especial sobre el derecho a la vivienda, El acceso a la justicia para la defensa del derecho a la vivienda, distribuido el 15 de enero de 2019. Considera la necesidad de garantizar el acceso como condición indispensable para asegurar, a su vez, la defensa del derecho a la vivienda.

repetición⁴² o de la Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias, que ha incluido referencias incidentales en sus informes temáticos sobre la violencia contra la mujer⁴³, la violencia contra la mujer en la política⁴⁴, la custodia de los hijos⁴⁵ o la repercusión en la mujer de las leyes de nacionalidad y apatridia⁴⁶.

Sin embargo, descubrimos el interés especial que este derecho reviste para el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. En un primer informe sobre los derechos civiles y políticos denunciaba la falta de acceso igualitario a la justicia, detectada en sus múltiples visitas institucionales, y advirtiendo que el acceso a la justicia “no implica exclusivamente el acceso al sistema judicial, sino que también incluye el acceso a otros mecanismos e instituciones que asisten a los individuos a la hora de reclamar sus derechos y tratar con los organismos estatales, como por ejemplo las comisiones nacionales de derechos humanos, el defensor del pueblo o las instituciones de mediación”⁴⁷.

Su segundo informe, más extenso y profundo, abordaba el acceso a la justicia en sus dos principales dimensiones como derecho fundamental, la de remover todos los obstáculos y la de promover condiciones esenciales para

⁴² Véase, por ejemplo, Informe A/77/162 del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, distribuido el 14 de julio de 2022. Pone en valor el ODS 16, especialmente en relación a los grupos vulnerables (§§ 5 y 16), pero sin profundizar.

⁴³ Informe A/72/134, Idoneidad del marco jurídico internacional sobre la violencia contra la mujer, distribuido el 19 de julio de 2017. En el § 32 alude a la dificultad que puede revestir el agotamiento de los recursos internos para el acceso a la justicia internacional de la mujer.

⁴⁴ Informe A/73/301, La violencia contra la mujer en la política, distribuido el 6 de agosto de 2018. En § 83.f) propone que los Estados establezcan “mecanismos de acceso a la justicia y a medidas de reparación para las mujeres que son víctimas de la violencia en la política”.

⁴⁵ Informe A/HRC/53/36, Custodia, violencia contra las mujeres y violencia contra los niños, distribuido el 13 de abril de 2023. En § 70 destaca el acceso limitado o nulo a la justicia de la mujer con dificultades socioeconómicas, proponiendo en § 79.q) ampliar la disponibilidad de asistencia jurídica para garantizar la igualdad de medios procesales.

⁴⁶ Informe A/78/256, La violencia contra las mujeres y las niñas, las leyes sobre la nacionalidad y la apatridia, distribuido el 28 de julio de 2023. En § 59.i) propone garantizar el acceso a la justicia de mujeres migrantes cuya residencia legal dependa de sus maridos.

⁴⁷ Informe A/62/207, Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con la independencia del poder judicial, la administración de justicia y la impunidad, distribuido el 6 de agosto de 2007, § 38.

su efectiva realización⁴⁸. Además de enumerar los derechos y elementos que integran el marco del art. 14 PIDCP, destacaba entre ellos la esencialidad del derecho a un recurso efectivo y de la eliminación de toda discriminación en el acceso. Para el Relator, el recurso efectivo es el único elemento que permite reforzar las garantías procesales de “protección de algunos derechos específicos, reconocidos como fundamentales e identificados como tales en la constitución, la ley o los tratados internacionales” (§ 18), en especial los derechos económicos, sociales y culturales, cuya defensa se hace más difícil por su escaso desarrollo normativo y jurisprudencial, hasta el punto de convertirlos, si no se garantiza el derecho de acceso a la justicia material, en derechos puramente teóricos⁴⁹. Por su parte, la eliminación de toda discriminación implica admitir la diversidad de grupos específicos, diversidad que exige contemplar una *protección diferenciada* que elimine los obstáculos específicos de cada grupo en el acceso a la justicia (§ 48). Ello le lleva a dedicar un apartado del informe a las especiales dificultades de los grupos vulnerables para hacer efectivo su derecho de acceso a la justicia, centrándose explícitamente en los grupos integrados por los pueblos indígenas, las mujeres, los menores de edad y los apátridas, refugiados, migrantes y víctimas de la discriminación racial⁵⁰.

A las puertas de la aprobación de la Agenda 2030, la entonces Relatora Especial elaboró otro extenso informe en el que se adhería a la inclusión de

⁴⁸ Cf. Informe A/HRC/8/4, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, distribuido el 13 de mayo de 2008, §§ 15-16. Recoge numerosas sentencias, resoluciones y dictámenes internacionales, así como abundante bibliografía, entre la que destaca: CASAL, Jesús M^a y otros, *Derechos humanos, equidad y acceso a la justicia*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones, Caracas, 2005; BIRGIN, Haydée., KOHEN, Beatriz (comps.), *Acceso a la justicia como garantía de igualdad*, Biblos, Buenos Aires, 2006; LEMON, Nancy K.D., “Access to justice: can domestic violence courts better address the needs of non-English speaking victims of domestic violence?”, *Berkeley Journal of Gender, Law and Justice*, vol. 21, 2006, pp. 38-58; MORGAN, Rebecca C., “From the elder-friendly law office to the elder-friendly courtroom: providing the same access and justice for all”, *National Academy of Elder Law Attorneys Journal*, vol. 2, 2006, pp. 325-347.

⁴⁹ Cf. Informe A/HRC/8/4, cit., §§ 44-46. Propone como remedio la promoción y ratificación del Protocolo adicional por los Estados, lo que permitiría una mayor exigibilidad y la protección de los grupos más desfavorecidos. Cf. Informe A/HRC/8/4, cit., § 61.

⁵⁰ Cf. Informe A/HRC/8/4, cit., § 49-53. Para no entrar en detalles sobre los grupos vulnerables, se remite a las Reglas de Brasilia, recomendando a Naciones Unidas su difusión. Cf. Informe A/HRC/8/4, cit., §§ 54 y 67.

este derecho en el proyecto de la Agenda⁵¹. El extenso apartado titulado *La importancia del acceso a la justicia y la independencia del sistema judicial en el marco del desarrollo después de 2015* comienza con una crítica al hecho de que ningún instrumento universal hubiera recogido una definición del derecho de acceso a la justicia, aceptando la ofrecida por el PNUD como “la capacidad de los particulares de *solicitar y obtener* una reparación por conducto de las instituciones judiciales formales o informales, y de conformidad con las normas de derechos humanos”⁵². Lo considera derecho fundamental en cualquier sistema democrático para garantizar los derechos humanos de todos haciendo posible la plena igualdad⁵³, de ahí que las obligaciones estatales no consistan únicamente en no poner trabas al mismo, sino en actuaciones positivas para eliminar obstáculos, favorecer su ejercicio y la eficacia del propio sistema judicial para la obtención de justicia material (§§ 54 y 58).

En 2021 presentó nuevo informe en el que afirmaba que el COVID sirvió en realidad como test de estrés para confirmar los problemas de los sistemas judiciales⁵⁴, revelando los efectos negativos sobre el derecho a un juicio justo y al debido proceso, a la audiencia pública (§§ 49 y 55), a la asistencia legal, a la confidencialidad entre asesor jurídico y patrocinado (§§ 63 y 107) y, en particular, al derecho a una justicia sin dilaciones por las prioritizaciones arbitrarias de los casos (§ 70). Esta situación de precariedad sirvió de punto de partida a la nueva Relatora Especial para proponer cambios en sus dos informes de 2023. En el primero destacaba la necesidad de *reimaginar* el acceso a la justicia para “garantizar que todas las personas puedan disfrutar de toda la gama de derechos humanos. (...) Implica adoptar un ecosistema jurídico

⁵¹ Cf. Informe A/69/294 de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Independencia de los jueces y abogados, distribuido el 11 de agosto de 2014, §§ 2, 5, 22, 23, 26, 28, 34 y 49.

⁵² Informe A/69/294, cit., § 47. Se refiere a la definición del PNUD recogida en su *Programming for Justice: Access for All: A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice*, PNUD, Bangkok, 2005, p. 5. La intensidad es nuestra.

⁵³ Informe A/69/294, cit., § 50. En los §§ 66-71 se extiende en este aspecto, reiterando lo recogido en el Informe de 2008, aunque con aporte de ejemplos concretos.

⁵⁴ Informe A/HRC/47/35 del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, “Pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), impacto y retos para una justicia independiente”, distribuido el 9 de abril de 2021. En § 80 pone de manifiesto que la cifra universal de personas con dificultades para acceder a la justicia (1.500 millones antes de la pandemia) había crecido considerablemente.

ampliado y reconocer el poder y la promesa de los defensores de la justicia comunitarios, como los asistentes jurídicos comunitarios, los *abogados descalzos* y los auxiliares jurídicos, para ampliar y mejorar los servicios jurídicos y el apoyo a las comunidades aisladas y desatendidas”⁵⁵. En esta línea, recogía el compromiso de promover una justicia centrada en las personas y promover el acceso universal (§§ 60, 67 y 72). Sin embargo, su segundo informe⁵⁶ no cubrió las expectativas suscitadas, limitándose a proponer la ampliación del *ecosistema jurídico* desde la perspectiva del empoderamiento jurídico de la sociedad y una justicia centrada en la persona⁵⁷, pero sin aportar realmente soluciones a los problemas más graves. La justicia centrada en la persona debería conllevar el logro de un sistema de justicia regido por cinco principios generales: a) tener como centro a la persona y sus necesidades de justicia; b) ser adecuado para resolver los problemas de justicia; c) mejorar los recorridos judiciales; d) prevenir y promover la reconciliación; y e) empoderar a las personas para que accedan a servicios y oportunidades (§§ 18-19)⁵⁸. En sus conclusiones recalca la obligación de los Estados de adoptar medidas eficaces para resolver las deficiencias de los sistemas judiciales, entre las que debían

⁵⁵ Informe A/HRC/53/31 de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Reimaginar la justicia: enfrentar los desafíos contemporáneos a la independencia de los magistrados y abogados, distribuido 13 de abril de 2023, § 7.

⁵⁶ Cf. Informe A/78/171 de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, La promesa del empoderamiento jurídico para avanzar en el acceso a la justicia para todos, distribuido 13 de julio de 2023, § 6. Se basa en el Informe de 2019 del Grupo de Trabajo sobre la Justicia, promovido por Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, que ya hemos citado.

⁵⁷ Propuesta asumida por la Relatora de los trabajos de ACHINONU, Kelechi y otros., *From justice for the few to justice for all: a model for high-ambition action to deliver the SDGs*. United Nations Foundation, 2023, y de GODREAU-AUBERT, Ariadna M., “Lawyering in times of peril: legal empowerment and the relevance of the legal profession”, *New York University Law Review*, vol. 97, n° 6, 2022, pp. 1599-1630.

⁵⁸ El empoderamiento que pretende el quinto principio consiste en garantizar que toda persona pueda “conocer, usar y transformar el derecho para lograr justicia”, ayudándola “a comprender sus derechos y la forma de defenderlos” (§§ 25 y 27). Propone lograr ese *empoderamiento* con “la ampliación del ecosistema jurídico para incluir a los *trabajadores comunitarios de la justicia*” (§ 28), esto es, facilitar el trabajo de personas que, sin pertenecer al sistema judicial, ayudan a los más vulnerables a acceder al sistema de justicia y a obtener justicia. Estos trabajadores o asistentes jurídicos comunitarios no sustituirían la asistencia letrada ni al abogado, sino que actuarían “como multiplicadores de fuerza, prestando primeros auxilios jurídicos a las *comunidades marginadas, aisladas y excluidas*” (§ 34), y acompañarían a estos grupos en determinadas gestiones.

ser prioritarias las dirigidas a lograr el citado empoderamiento jurídico de la sociedad (§§ 61-65).

5. El acceso a la justicia de los más vulnerables

La doctrina diferencia la vulnerabilidad ontológica o antropológica de la social o de situación⁵⁹. La primera acompaña al ser humano a lo largo de su vida, especialmente en la infancia y la vejez, porque no somos *máquinas*, sino seres humanos de carne y hueso e interdependientes, con necesidades que sólo se pueden cubrir con ayuda de los demás. La segunda afecta a determinadas personas en razón de una situación o condición concreta que supone para ellas una dificultad añadida en el disfrute de sus derechos. Cuando esta vulnerabilidad es común a numerosas personas la doctrina las considera grupo vulnerable, lo que exige buscar y establecer protecciones especiales para garantizar, en la medida de lo posible, su dignidad y el pleno ejercicio de los derechos de quienes lo integran⁶⁰.

Esta segunda concepción, la vulnerabilidad social o de situación, es el objeto de los documentos de NNUU analizados por haber cobrado en nuestros días mayor relevancia por determinadas circunstancias. Pero la afrontan desde perspectivas diferentes según la autoría del documento, sin una delimitación común de la vulnerabilidad como categoría jurídica definida, y sin ofrecer un listado de los grupos vulnerables reconocidos⁶¹. De ahí que mientras unos se

⁵⁹ Cf. LIEDO, Belén, “Vulnerabilidad”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n° 20, 2021, pp. 245-246; GARRIDO GÓMEZ, M^a Isabel, “Vulnerabilidad, grupos vulnerables e interseccionalidad”, *Revista Internacional de Pensamiento Político*, vol. 17, 2022, p. 310; MACIOCE, Fabio, “El valor y la importancia política de los grupos vulnerables”, *Revista de Estudios Políticos*, n° 195, 2022, pp. 252-254.

⁶⁰ Véase, por ejemplo, BARRANCO AVILÉS, M^a del Carmen., CHURRUCA MUGURUZA, Cristina (eds.), *Vulnerabilidad y protección de los derechos humanos*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014; GIOLO, Orsetta, PASTORE, Baldassare (eds.), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*. Carocci, Roma, 2015; MORONDO TARAMUNDI, Dolores, “¿Un nuevo paradigma para la igualdad? La vulnerabilidad entre condición humana y situación de indefensión”, *CEFD*, 34, 2016, pp. 205-221.

⁶¹ En el ámbito regional europeo se han dado más pasos en este sentido, tanto por el esfuerzo de la doctrina como jurisprudencial. Véase, por ejemplo, PERONI, Lourdes, TIMMER, Alexandra, “Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law”, *International Journal of Constitutional Law*, 11 (4), 2013, pp. 1056-1085; TRUSCAN, Ivona, “Considerations of vulnerability: from principles to action in the case law

centran en la vulnerabilidad de la mujer, otros lo hacen en la de los menores, o en la de los indígenas, etc. Hemos seleccionados, de entre todos ellos, los grupos más afectados en relación al derecho de acceso a la justicia, aquellos a los que los órganos y organismos de NNUU han prestado mayor atención.

5.1. Protección de la mujer como grupo vulnerable

Sobre el derecho de acceso a la justicia de la mujer se ha pronunciado el Comité CEDAW en la citada Recomendación General núm. 33, centrada en los artículos de la CEDAW referidos a la igualdad entre hombre y mujer ante la ley, y a la prohibición de cualquier trato discriminatorio en el ejercicio de sus derechos.

Antes de referirse específicamente a la mujer, analiza los elementos esenciales del derecho –justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad, rendición de cuenta de los sistemas de justicia y suministro de recursos a las víctimas- que ya adelantamos en un epígrafe anterior, recomendando a los Estados hacerlos efectivos para la mujer. Respecto de la justiciabilidad (§ 15) recomienda garantizar la protección de los derechos incorporándolos a las leyes internas, eliminar las restricciones del acceso a la justicia, formar a los profesionales del sistema de justicia, garantizar la independencia, imparcialidad, integridad y credibilidad del sistema, luchar contra la impunidad y la corrupción en el sistema, y garantizar a todos la posibilidad de participar en cualquier órgano y a todos los niveles.

Para mejorar la disponibilidad exige crear y mantener tribunales suficientes que garanticen el acceso en todo el territorio (incluidas las zonas remotas, rurales y aisladas), establecer tribunales móviles y soluciones tecnológicas acordes a las necesidades y circunstancias, asegurar la participación de grupos

of the European Court of Human Rights”, *Retfærd: Nordic Journal of Law and Justice*, 142 (3), 2013, pp. 64-83; IPPOLITO, Francesca, IGLESIAS SANCHEZ, Sara, *Protecting vulnerable groups: The European human rights framework*. Bloomsbury Publishing, London, 2015; AL TAMIMI, Yussef Al, “The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights”, *Journal européen des droits de l’homme/European Journal of Human Rights*, 5, 2016, pp. 561-583; LA BARBERA, M^a Caterina, “La vulnerabilidad como categoría en construcción en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: límites y potencialidad”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 62, 2019, pp. 235-257.

de la sociedad civil en su defensa, y establecer mecanismos de vigilancia que permitan evitar la discriminación (§ 16)⁶².

Respecto a la accesibilidad recomienda eliminar los obstáculos económicos mediante la asistencia jurídica gratuita y reducción de costes judiciales para mujeres en situación de pobreza; eliminar los obstáculos lingüísticos con servicios gratuitos de traducción y una asistencia a mujeres analfabetas que garantice la plena comprensión del proceso; divulgar los mecanismos judiciales, procedimientos y recursos disponibles de forma específica para los grupos vulnerables; promover el acceso al sistema de justicia mediante nuevas tecnologías de la información y comunicación; ubicar las cortes judiciales de forma segura y accesible, considerando la posibilidad de sufragar costes de desplazamiento y estancia; establecer centros de atención integral que proporcionen asesoramiento, asistencia, inicio de procedimientos, coordinación con los servicios de apoyo, etc. (§§ 17 y 37).

Para mejorar la calidad de los sistemas de justicia recomienda: ajustarlos a las normas y jurisprudencia internacional sobre competencia, eficiencia, independencia e imparcialidad; establecer indicadores que permitan medir el grado de acceso a la justicia; adaptar las instituciones judiciales a las innovaciones; proporcionar recursos adecuados y eficaces para alcanzar soluciones sostenibles; establecer mecanismos que permitan evitar prejuicios o estereotipos en los procedimientos; garantizar la privacidad y seguridad en las comparecencias mediante recursos tecnológicos, preservando la imagen y datos personales de los afectados; y proteger de forma efectiva a denunciantes o testigos en situación de vulnerabilidad frente a las amenazas y el hostigamiento⁶³.

Respecto a los recursos (§ 19) recomienda garantizar el acceso a todos los recursos judiciales y extrajudiciales disponibles, que deben ser adecuados, efectivos y proporcionados a la gravedad del daño sufrido; crear fondos específicos para reparar los daños causados a las víctimas cuando los infractores no puedan o no quieran hacerlo; prever recursos que permitan una reparación efectiva en situaciones de conflictos y postconflictos.

⁶² En § 25 recoge recomendaciones específicas para evitar la discriminación de la mujer en el acceso a la justicia que suele ser frecuente en la realidad judicial.

⁶³ Cf. Recomendación General núm. 33, cit., § 18. En § 29 recoge recomendaciones para eliminar las consecuencias de determinados estereotipos que se producen en el sistema judicial.

Por último, sobre la rendición de cuentas (§ 20), recomienda establecer mecanismos eficaces e independientes para evaluar el acceso efectivo y el cumplimiento de cada uno de sus componentes, asegurar la persecución de la discriminación por parte de los profesionales del sistema de justicia, crear una entidad específica que gestione los procedimientos de queja por errores del sistema y ofrecer información exhaustiva sobre este; analizar periódicamente el funcionamiento del sistema y aplicar las conclusiones para mejorarlo.

En todas estas recomendaciones se aprecia una evolución enriquecedora en el desarrollo, consideración y contenido del derecho de acceso a la justicia con referencias expresas a la especial protección de la mujer, pero no van más allá de ser recomendaciones a los Estados para que adapten sus legislaciones internas. En nuestra opinión, el Comité debería haber propuesto al propio sistema de NNUU la adopción de un nuevo instrumento universal que las contemple como obligaciones, y extendidas a todos los grupos vulnerables por la sensatez que entrañan.

Resulta llamativo que la Relatoría Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas no haya dedicado un informe explícito al derecho de acceso a la justicia, aunque ha incluido, como adelantamos, referencias incidentales en sus informes temáticos. Llama la atención su informe sobre la violencia contra la mujer indígena, en el que sí destaca la dificultad del acceso a la justicia como uno de los mayores obstáculos para erradicar la violencia contra la mujer⁶⁴. Sin embargo, no deja claro si hay que protegerla del sistema de justicia estatal o del sistema propio de su pueblo, pues la Relatora no parece tener claro cuál de los dos sistemas debe prevalecer. Por un lado, parece apostar por el sistema indígena, por lo que recomienda formar en derechos humanos a las autoridades judiciales y corregir las prácticas ancestrales contrarias a la igualdad de derechos de la mujer⁶⁵. Pero al enumerar los obstáculos que encuentra la mujer indígena en el acceso a la justicia, se refiere al sistema estatal (no al indígena), de ahí que mencione como obstáculo, además del

⁶⁴ Informe A/HRC/50/26, Violencia contra las mujeres y las niñas indígenas, distribuido el 21 de abril de 2022, § 8: “las mujeres y niñas indígenas se enfrentan a importantes obstáculos para acceder a la justicia, ya sea dentro de su comunidad o a través de las instituciones estatales, debido a la discriminación, los prejuicios, el miedo a la estigmatización, las barreras lingüísticas y los riesgos de revictimización”. También la escasez de tribunales en sus territorios dificulta el acceso (§§ 49 y 56).

⁶⁵ Cf. Informe A/HRC/50/26, cit., §§ 52, 54 y 57.

temor de la mujer a las autoridades judiciales nacionales y el desconocimiento de los jueces de la lengua y cultura indígena, “la falta de apoyo y asistencia jurídica o las deficiencias en su prestación; los prejuicios, la estigmatización y los estereotipos sobre las mujeres y niñas indígenas por parte de las autoridades judiciales y las fuerzas del orden; y los elevados niveles de impunidad para los delitos cometidos contra las mujeres y niñas indígenas”⁶⁶. Por ello, todo lo que propone es garantizar el acceso a la justicia estatal. Así, el Estado (no su pueblo) tiene la obligación de garantizarles “el derecho a la justicia y a medidas integrales de rehabilitación, restitución y reparación por las violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos” (§ 58), y que ese acceso efectivo se realice sin “discriminación, prejuicios o estereotipos étnicos y/o de género” (§ 85).

También la Relatoría Especial sobre los derechos humanos de los migrantes ha incluido referencias a la protección especial en el acceso a la justicia de la mujer en un contexto migratorio, tanto si se encuentra en tránsito, como en expectativa de lograr la documentación de residencia temporal o definitiva⁶⁷. Sus recomendaciones se pueden resumir en: a) garantizarles el acceso a los mecanismos de justicia en condiciones de igualdad; b) crear entorno de apoyo que le facilite reclamar sus derechos y denunciar los delitos sufridos; c) protegerla contra la victimización secundaria en su interacción con las autoridades judiciales y las fuerzas de orden público; d) revisar los procedimientos judiciales para evitar la discriminación directa o indirecta durante su desarrollo y en las posibles sanciones; e) formar y capacitar al personal de justicia sobre los derechos humanos de las mujeres y el principio de igualdad⁶⁸. Como podemos apreciar, son recomendaciones que están en sintonía con las propuestas de otras Relatorías.

⁶⁶ Informe A/HRC/50/26, cit., § 56.

⁶⁷ Cf. Informe A/73/178/Rev.1, Acceso efectivo a la justicia de las personas migrantes, distribuido el 25 de septiembre de 2018, §§ 65-70; Informe A/HRC/53/26, Formas de ampliar y diversificar los mecanismos y programas de regularización para mejorar la protección de los derechos humanos de los migrantes, distribuido el 20 de abril de 2023, § 37; Informe A/78/180 del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Protección de los derechos laborales y los derechos humanos de los trabajadores migrantes, distribuido el 14 de julio de 2023, §§ 50 y 53.

⁶⁸ Cf. Informe A/73/178/Rev.1, cit., § 77.

5.2. *Personas en situación extrema pobreza*

El primer informe relevante, de 2010, es el borrador de los *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, que ponía de relieve la especial vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza en el acceso al sistema judicial y, por tanto, a la justicia en sí⁶⁹. Exponía la preocupación por la frecuente incapacidad de estas personas para acceder “a la justicia y buscar compensación por las acciones y omisiones que las afectan. Estas personas enfrentan una serie de obstáculos, desde su imposibilidad de presentar denuncias iniciales con éxito hasta la inaplicación o aplicación parcial de las decisiones de los tribunales a su favor” (§ 71)⁷⁰. Por ello, recomendaba a los Estados: a) adoptar medidas para asegurar la igualdad en el “acceso a la justicia y que la justicia sea impartida de forma justa, expedita y sin discriminación”; b) establecer procedimientos accesibles a quienes no pudieran pagar los servicios y contemplaran medidas especiales para garantizar su seguridad; c) procurar la justiciabilidad de todo derecho, incluidos los económicos, sociales y culturales; y d) capacitar a jueces, abogados y funcionarios en el uso de idiomas locales y la atención de las necesidades específicas de los grupos que viven en la extrema pobreza (§ 72).

El borrador se convirtió dos años más tarde en el Proyecto final de los Principios rectores⁷¹, aprobados finalmente por el Consejo de Derechos

⁶⁹ Cf. Informe A/HRC/15/41 de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona, sobre el proyecto de Principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, distribuido el 6 de agosto de 2010, § 32. Véase MEGÍAS QUIRÓS, José Justo, “Naciones Unidas: derechos humanos y pobreza”, *Dikaiosyne*, n° 38, 2022, pp. 129-169, y “La pobreza en el marco de Naciones Unidas”, en GONZÁLEZ MORENO, J.M. (ed.), *Pobreza multidimensional*. Comares, Granada, 2023, pp. 11-42. Véase también RODRÍGUEZ PUERTO, Manuel Jesús, “Vulnerabilidad, pobreza, acceso a la justicia e Inteligencia Artificial”, en GARCÍA MOLINA, Pablo (coord.), *Acceso a la justicia y derecho de defensa...*, cit., pp. 83-108.

⁷⁰ En este mismo lugar afirma que “Incluso cuando hay disponible asistencia jurídica gratuita, la discriminación, las barreras lingüísticas o el temor a represalias son obstáculos poderosos para las personas que viven en la pobreza y buscan justicia y compensación”.

⁷¹ Doc. A/HRC/21/39, s/f, Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, distribuido el 18 de julio de 2012.

Humanos con el beneplácito de la Asamblea General⁷². Presentaba la desigualdad en el acceso a la justicia como uno de los obstáculos para hacer realidad los derechos y perpetuador de la pobreza⁷³, razón por la que dedicó un apartado al “derecho a igual protección ante la ley, igual acceso a la justicia y medios de reparación efectivo”⁷⁴, en el que criticaba la situación del momento al constatar que las personas en situación de pobreza encuentran obstáculos no sólo para presentar denuncias y lograr el cumplimiento de las decisiones judiciales favorables, sino también para impugnar decisiones administrativas que les perjudican por carecer de mecanismos de denuncia independientes, accesibles y efectivos: “Sin acceso efectivo a la justicia, se ven en la imposibilidad de buscar y obtener una reparación por las violaciones de las normas nacionales e internacionales de derechos humanos, lo que agrava su vulnerabilidad, inseguridad y aislamiento y perpetúa su empobrecimiento”⁷⁵. Esta realidad hizo que se plasmaran en el documento obligaciones claras para los Estados, como: a) contar con procedimientos efectivos, asequibles y accesibles a las personas en situación de pobreza; b) gratuidad, tanto en el ámbito penal como civil, de ayuda letrada de calidad y servicios jurídicos ampliados; c) suprimir las costas judiciales; d) facilitar recursos por discriminación socioeconómica; e) formar a jueces, abogados, fiscales y funcionarios en las causas que afecten a las personas en situación de pobreza; f) establecer mecanismos de denuncia por abuso de autoridad, corrupción y discriminación; g) establecer mecanismos de denuncia, asesoramiento y notificación que tengan en cuenta las necesidades de los niños que viven en la pobreza; h) adecuar la información sobre el acceso a la justicia a las personas en situación de pobreza; e i) establecer medios de reparación efectivos de todos los derechos⁷⁶.

⁷² Resolución A/HRC/RES/21/11, de 27 de septiembre de 2012, Principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos y Resolución A/RES/67/164, de 20 de diciembre de 2012, Los derechos humanos y la extrema pobreza, § 17.

⁷³ Informe A/HRC/15/41, cit., § 4. Reconoce que afecta aun en mayor medida a la mujer en situación de pobreza (§ 25) y a los menores (§ 68.g).

⁷⁴ Cf. Informe A/HRC/15/41, cit., §§ 67-68.

⁷⁵ Informe A/HRC/15/41, cit., § 67.

⁷⁶ Cf. Informe A/HRC/15/41, cit., § 68. Finalizaba el documento estableciendo el deber de velar por el “acceso a una reparación rápida, accesible y efectiva, que incluya, cuando sea necesario, el recurso a una reparación judicial y a mecanismos de queja y rendición de cuentas no judiciales. Esto supondría eliminar todas las barreras jurídicas, prácticas y de

Desde la aprobación de los Principios en 2012, el Relator Especial sobre la extrema pobreza ha elevado numerosos informes al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General sobre “La extrema pobreza y los derechos humanos”, en los que siempre se refiere al derecho de acceso a la justicia, siendo el más extenso y completo el de ese mismo año⁷⁷. En él se detiene sobre la detección y solución de los principales obstáculos para su ejercicio, con ideas nucleares sobre el propio derecho como que “no sólo es un derecho fundamental en sí mismo, sino (...) requisito básico para proteger y promover todos los demás”, razón por la que “los Estados tienen la obligación legal de garantizar que todas las personas tengan acceso a unos mecanismos judiciales y procesales competentes e imparciales, de manera equitativa y sin discriminación” (§ 91). El cumplimiento de esta obligación resulta imprescindible para las personas en situación de pobreza, pues el “acceso a la justicia es fundamental para hacer frente a las principales causas de la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad” (§ 5)⁷⁸.

Contemplaba el derecho de acceso a la justicia en su perspectiva tanto formal como material porque no afecta únicamente a los mecanismos judiciales y procesales, sino que “implica que las soluciones deben ser efectivas y legales, y que las sentencias judiciales deben ser justas y equitativas. Debe incluir también la reparación, la restitución, la compensación, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de que no se repetirán las violaciones de los derechos” (§ 8). Así mismo, sólo será real y eficaz si se les garantiza la igualdad ante los tribunales sin discriminación (§ 10) y un juicio justo, que incluya, a su vez, “el derecho a ser oído públicamente y con justicia sin dilaciones indebidas y el respeto de los principios de igualdad y presunción de inocencia, entre otros” (§ 9). Por lo tanto, no basta con reconocer estos derechos en los

procedimiento al acceso a la justicia, incluida la discriminación, que impiden a las personas que viven en la pobreza utilizar y aprovechar esos mecanismos debido a impedimentos culturales, sociales, físicos o financieros”. Informe A/HRC/15/41, cit., § 102.

⁷⁷ Informe A/67/278, La extrema pobreza y los derechos humanos, distribuido el 9 de agosto de 2012. En § 6 lo define como “el derecho al trato justo, eficiente y efectivo a lo largo de la cadena de justicia”.

⁷⁸ Las razones que obligan especialmente al Estado respecto a las personas que viven en pobreza, describía el informe, son la alta exposición de estas a ser víctimas de actos delictivos e ilícitos, el impacto que tales actos tienen en sus vidas y la importancia de este derecho para obtener reparaciones, evitando que estas personas se tomen “la justicia por su mano” o acepten acuerdos injustos.

ordenamientos internos (reconocimiento *de jure*), sino establecer medidas que eviten de forma eficaz tanto la discriminación en el acceso como los obstáculos normativos, sociales o económicos que impidan interponer recursos y obtener sentencias justas, así como que favorezcan la plena igualdad en el proceso de las partes litigantes a pesar de las posibles diferencias socioeconómicas (§§ 11-14).

Las dificultades que encuentra para un ejercicio pleno del derecho las agrupa clasifica como *personales* e *institucionales*. Las primeras derivan de la propia situación de pobreza, que impide asumir el coste del asesoramiento letrado, las tasas administrativas y otros costes, a lo que se añade la falta de acceso a la información y del reconocimiento de personalidad jurídica (§ 17), y en algunos casos la discriminación por pertenencia a minoría étnica o ser inmigrante, mujer, menor de edad o de edad avanzada (§ 18). Entre las dificultades institucionales destaca las deficiencias de los tribunales, la policía y el ministerio público, la corrupción en estos cuerpos, así como la distante ubicación de tribunales y comisarías (§ 17).

Unas y otras originan barreras que impiden el ejercicio efectivo del derecho, concretadas por el Relator en: a) barreras sociales y culturales; b) barreras jurídicas y normativas; c) obstáculos institucionales y estructurales de la cadena de justicia; d) asistencia letrada inexistente o insuficiente; y e) problemas estructurales de los procedimientos.

Respecto a las barreras sociales y culturales (§§ 20-27), el Informe alude a la desconfianza en el sistema de justicia y el miedo a las represalias, que conducen a no utilizar el sistema para evitar nuevos agravios de las autoridades o grupos de poder (§§ 21-23). A ello se une el deficiente conocimiento de los derechos, de los medios para su defensa y de conocimientos jurídicos básicos para participar en el propio sistema de justicia (§§ 24-25). Como solución propone acometer acciones de información adecuada al nivel de formación de estas personas sobre sus derechos, sobre los medios para defenderlos y sobre las ayudas disponibles para salvar dificultades financieras, geográficas, tecnológicas o lingüísticas⁷⁹.

⁷⁹ Cf. Informe A/67/278, cit., §§ 26.27. También destacaba la necesidad de “garantizar que la sociedad civil y las organizaciones comunitarias puedan luchar por los derechos y la inclusión de las personas que viven en la pobreza (...) y vigilar los sistemas judiciales de manera independiente” (§ 96).

Sobre las barreras jurídicas y normativas, destacaba como más importante la frecuente falta de reconocimiento de personalidad jurídica de estas personas, que las “priva de hecho de acceder a los tribunales y servicios públicos” (§ 33), así como las restricciones perpetuadas por el legislador al no incluir en las leyes sus necesidades específicas, o no prever mecanismos de control sobre las políticas sociales y decisiones administrativas que las ejecutan, así como la carencia de mecanismos judiciales que permitan hacer realidad la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales⁸⁰.

Otros obstáculos estructurales del sistema de justicia derivan de la deficiente accesibilidad a los tribunales y a los organismos públicos. No sólo es grave la escasez de tribunales y organismos en zonas rurales, donde es más intensa la pobreza, sino también la falta de asistencia jurídica que les facilite la interposición de denuncias y recursos. La falta de personal y medios repercute de forma desproporcionada sobre personas con menos recursos económicos y abre la puerta a la corrupción con sobornos de los más pudientes y a la desconfianza hacia el propio sistema (§§ 36-44 y 57-59), lo que les lleva a renunciar a la justicia y conformarse con las situaciones injustas (§§ 51-56). Denuncia también el posible sesgo discriminatorio por parte de la policía y del personal del sistema, que limita el acceso a la justicia y provoca gravosas repercusiones del sistema penal sobre los pobres, con tasas de detención, retención y encarcelamiento muy superiores a la normal, y con consecuencias muy negativas sobre lo poco que tienen, ya sea el puesto de trabajo, bienes, familia, honorabilidad, prestaciones sociales, etc. (§§ 45-50). Todo ello podría tener solución con mayores inversiones en el sistema, no sólo en lo material, sino también en lo personal⁸¹.

Otro problema grave deriva de las carencias de la asistencia letrada gratuita, esencial para la igualdad ante los tribunales y “requisito fundamental

⁸⁰ Cf. Informe A/67/278, cit., §§ 28-32. Sus propuestas de superación apuntan a medidas y mecanismos que contrarresten estas dificultades, como garantizar la accesibilidad y gratuidad de los registros para asegurar la personalidad jurídica y establecer mecanismos de control que eviten los sesgos discriminatorios en las leyes y en su aplicación. Cf. Informe A/67/278, cit., § 96

⁸¹ En este campo es en el que el Relator Especial propone un número mayor de medidas a desplegar, todas enfocadas a mejorar el sistema, garantizar el acceso efectivo al mismo y lograr unos resultados más justos en todos los procedimientos. Cf. Informe A/67/278, cit., § 96.

para garantizar que todas las personas puedan acceder a los mecanismos judiciales y decisorios de manera justa y equitativa” (§ 60). Si bien los ordenamientos suelen contemplarla para los procesos penales, aunque mejorable en calidad, no ocurre lo mismo con los procesos civiles, lo que conlleva la indefensión ante situaciones de verdadera injusticia, especialmente en el caso de la mujer y otros grupos vulnerables, como las personas con discapacidad (§§ 61-67).

Por último, recoge el Informe los problemas estructurales de los procedimientos judiciales, como la especial repercusión sobre los pobres de los retrasos judiciales, los formalismos excesivos, las diferencias culturales y lingüísticas que dificultan la comunicación y la propia defensa de los derechos, la falta de reconocimiento de legitimación procesal, especialmente de la mujer, y la limitación de los efectos favorables de un litigio en algunos sistemas, que no reconocen el beneficio a otras personas que sufren la misma vulneración de sus derechos que en el caso denunciado (§§ 68-84).

Cinco años más tarde, aprobada ya la Agenda 2030, se quejaba el Relator en un nuevo informe de los escasos avances en la solución de los problemas apuntados y dedicaba un epígrafe a “la falta de promoción del acceso de los pobres”, haciendo especial hincapié en la deficiente asistencia jurídica, las repercusiones más gravosas del sistema penal sobre los pobres y las dificultades para hacer frente a las tasas judiciales⁸². Reiteraba la necesidad de establecer indicadores eficaces para medir los avances reales, no sólo en relación a las repercusiones desproporcionadas del sistema penal, sino también en relación a la garantía de los derechos civiles y políticos⁸³.

Sus dos últimos informes no son muy positivos. En 2018 criticaba la privatización de determinados aspectos de los sistemas de justicia porque termina perjudicando a los más pobres, pues, a medida que se privatizan

⁸² Cf. Informe A/72/502, La extrema pobreza y los derechos humanos, distribuido el 4 de octubre de 2017, §§ 22-24.

⁸³ “En los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus indicadores se minimizan llamativamente determinados derechos civiles y políticos. El Objetivo 16, que aspira a “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”, debe medirse en función de indicadores centrados esencialmente en la violencia y la inseguridad, pero no en la agenda mucho más amplia de los derechos civiles y políticos, especialmente en lo que respecta a quienes viven en la pobreza”. Informe A/72/502, cit., § 54.

aspectos de los sistemas, se cobran tasas “que repercuten especialmente en las personas pobres, que han de endeudarse para atender esos pagos o incurrir en morosidad. La calidad de los servicios que pueden pagar disminuye, con lo que sus posibilidades de obtener justicia se reducen aún más”⁸⁴. En el informe de 2022, sobre discriminación de las personas en situación de pobreza, aboga por promover la accesibilidad a los tribunales si realmente se desea acabar con la discriminación, proponiendo la posibilidad de crear “tribunales especializados constituidos específicamente para tratar casos de discriminación”⁸⁵.

5.3. Menores y acceso a la justicia

La relevancia del acceso de los niños a la justicia es objeto de apreciaciones incidentales en numerosos documentos, en particular en los informes de diversas Relatorías Especiales que, al tratar sobre este derecho en cualquier contexto, suelen incluir referencias a los menores como grupo especialmente vulnerable⁸⁶. Sin embargo, y a pesar de esta vulnerabilidad, no se ha creado hasta el momento una Relatoría Especial sobre los derechos del niño, razón por la que seguramente se encargó al ACNUDH la realización de los informes ya citados sobre el derecho de acceso a la justicia de los niños⁸⁷, a los que habría que añadir la también citada Observación General conjunta núm. 4 (CWM) / núm. 27 (CRC), que dedica uno de sus epígrafes a este derecho.

En el epígrafe que la citada Observación General conjunta dedica a las garantías procesales y acceso a la justicia como derecho fundamental recoge

⁸⁴ Informe A/73/396, La extrema pobreza y los derechos humanos, distribuido el 26 de septiembre de 2018, § 33. En § 73 critica contundentemente a quienes abogan por privatizar los sistemas de justicia recurriendo “sin recato alguno al discurso de la libertad, el derecho a la propiedad, la autonomía y la dignidad, aunque a menudo en formas que están totalmente alejadas de las normas internacionales de derechos humanos acordadas”.

⁸⁵ Informe A/77/157, Prohibir la discriminación por motivos de desventaja socioeconómica: una herramienta esencial en la lucha contra la pobreza, distribuido el 13 de julio de 2022, § 47. Pone en duda la imparcialidad de los jueces en los procedimientos penales, acusándolos de posibles prejuicios sobre los pobres “o basar sus condenas en estereotipos contra los pobres”. Informe A/77/157, cit., § 1.

⁸⁶ Por ejemplo, los informes de la Relatoría Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas nunca dejan de mencionar a las niñas, los de la Relatoría Especial sobre personas con discapacidad también hace menciones expresas de los menores con discapacidad, etc.

⁸⁷ Informe A/HRC/25/35 e Informe A/HRC/27/25, citados.

los principios o directrices generales que obligan a los Estados, que podríamos resumirlos del siguiente modo: a) deben facilitar al menor, cuando puedan resultar perjudicados sus derechos (y los de sus padres), un acceso efectivo a los tribunales judiciales y administrativos y a cualquier órgano que tenga capacidad de decisión sobre sus derechos; b) cualquier procedimiento en el que tenga que intervenir un menor debe ser claro y estar adaptado a sus circunstancias y edad; y c) cualquier decisión adoptada por estos órganos deberá tener en cuenta el interés superior del menor. Sentados estos principios generales inexcusables, especifica otros aspectos más concretos de lo que implica un acceso efectivo, como el nombramiento inmediato de tutor en caso de precisar representación, asistencia consular si procede, asegurar el asesoramiento jurídico por persona experta en menores, claridad del procedimiento, ser oído en el procedimiento y tener en cuenta su opinión⁸⁸, extremar las garantías procesales y evitar toda dilación, etc.⁸⁹ En relación a cómo debe entenderse el “interés superior del menor” en los procedimientos, concreta los derechos del niño a: a) acceder al territorio, cualquiera que sea la documentación que posean, extremando las garantías procesales en la evaluación de sus necesidades; b) ser notificados de los procedimientos, decisiones, implicaciones y las posibilidades de recurso; c) el funcionario o juez que se ocupe del procedimiento debe ser especialista en la infancia; d) ser oído y participar en toda fase del procedimiento con asistencia gratuita de intérprete; e) recibir asistencia y protección consular; f) contar con la asistencia gratuita de letrado y procurador con formación y experiencia en la representación de niños y comunicarse libremente con su representante; g) a la aplicación de medidas y procedimientos relacionados con la infancia extremando las garantías procesales; h) a recurrir la decisión ante un tribunal superior o una autoridad independiente, con efecto suspensivo; i) a recibir inmediatamente el nombramiento de tutor competente que vele por su interés superior; j) a ser informado durante el procedimiento, junto a su tutor y asesor jurídico, y recibir toda información precisa sobre sus derechos (§ 17).

⁸⁸ Un ejemplo de la acomodación de la legislación interna a la CDN en CARRETTA MUÑOZ, Francesco, “El derecho del niño a ser oído en la justicia de familia: la esencialidad del derecho versus la esencialidad del trámite de la audiencia confidencial”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 45, n° 2, 2018, pp. 407-426.

⁸⁹ Cf. Observación General conjunta núm. 4 / núm. 27, cit., §§ 15-16 y 18-19.

En cuanto a los Informes del ACNUDH, el primero (A/HRC/25/35) ponía el acento en que, a las garantías procesales generales reconocidas en el PIDCP, debía sumarse la especial protección reconocida al menor en el art. 12 CDN, referente al derecho a la información, a un procedimiento expeditivo, al inmediato acceso a la asistencia jurídica, a la pronta decisión judicial, a ser escuchado directamente o a través de representante y ser tomado en serio, a expresar su opinión en función de su edad y madurez, etc., considerándose el derecho de acceso a la justicia como pilar básico de la CDN que debe ser tenido en cuenta para la interpretación y aplicación de todos los demás derechos (§ 12).

La Alta Comisionada ponía de relieve las dificultades más singulares en el caso del menor, destacando la de comprender el funcionamiento del sistema judicial, la intimidación que le puede generar la participación en un proceso judicial, la carencia de medios económicos y recursos, así como su general dependencia del apoyo de los adultos en su defensa (§§ 14-16). Todo ello la llevó a proponer lo que denominó *buenas prácticas*, centradas en empoderar al niño con una información centrada en sus necesidades, adaptar los procedimientos a las circunstancias propias del menor, facilitar y garantizar el inicio de actuaciones para su eficaz protección, acomodar su participación en todas las actuaciones procesales y, por último, adoptar medidas que garanticen el acceso a la justicia de los niños en situación de riesgo especial⁹⁰.

En las recomendaciones finales para garantizar el acceso efectivo del menor, la Alta Comisionada proponía una revisión integral de leyes, políticas y procedimientos para ajustar el ordenamiento a las normas y principios internacionales, debiendo contemplar en todo caso: a) la despenalización de conductas motivadas por comportamientos de supervivencia, incorporando salvaguardias que amparen el interés superior del niño y el derecho a estar protegido frente a la discriminación y la violencia; b) garantías de participación libre y segura en los procesos judiciales, con asistencia jurídica y otras asistencias pertinentes, con un examen y resolución sin dilaciones de los casos que les conciernan; c) mecanismos “de denuncia y notificación

⁹⁰ Cf. Informe A/HRC/25/35, cit., §§ 18-53. El riesgo especial lo concreta en § 60 al referirse a “niños confiados a cuidados alternativos, los niños privados de libertad, los niños con discapacidad, los que viven en la pobreza, los que viven en la calle, los que pertenecen a minorías, los niños indígenas, las niñas, y los menores solicitantes de asilo y migrantes”.

independientes, seguros, eficaces, fácilmente asequibles y adaptados a los niños”, garantizando su disponibilidad, asequibilidad y eficacia; d) acceso a la información adecuada a su edad sobre sus derechos y las formas de obtener reparación en caso de haber sido vulnerados; e) formar y capacitar a las personas que trabajen con niños en la adquisición de aptitudes y conocimientos para defender sus derechos, promoviendo el interés en la sociedad y “entre los líderes religiosos y tradicionales, los mediadores, los facilitadores y otros dispensadores de justicia, los padres y los propios niños”; f) facilitar a todos los niños (incluidos los extranjeros) la presentación de denuncias e iniciación de actuaciones judiciales cuando sean vulnerados sus derechos, garantizando la gratuidad y calidad de la asistencia jurídica y otras asistencias pertinentes, así como que sus representantes actúen siempre respetando su interés superior; g) garantizar atención a las opiniones del niño desde edades tempranas, aunque tengan dificultades para expresarlas; h) evitar la violencia y la revictimización de los niños que participan en procesos judiciales, garantizando la confidencialidad y privacidad; i) adoptar medidas que lo protejan de la manipulación, represalias, intimidación o acoso, especialmente cuando estén en situación de especial vulnerabilidad, y garantizar que puedan dar un consentimiento informado de las decisiones que le afecten; j) garantizar el acceso del niño y sus representantes a los mecanismos internacionales y regionales cuando fallen los mecanismos internos (§§ 54-61).

El segundo informe, además de reiterar lo anterior⁹¹, recogía las intervenciones más destacadas de expertos en la materia, que insistieron en el largo camino a recorrer para hacer efectivo el derecho de los niños de acceso a la justicia, contrastando las buenas intenciones recogidas en los instrumentos y documentos con la realidad de la vida de los niños, que siguen sufriendo en un silencio atronador las injusticias de los sistemas judiciales por la inadecuada acomodación a sus circunstancias.

Estos informes encuentran un complemento valioso en otro del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes de 2018, en el que presenta a los niños como “uno de los eslabones más débiles dentro de un flujo

⁹¹ Cf. Informe A/HRC/27/25, cit., §§ 3-9. Fue la Alta Comisionada Adjunta quien se encargó de reiterar las líneas principales del derecho de acceso a la justicia de los menores.

migratorio, en especial si no están acompañados”⁹². El análisis de la importancia del derecho de acceso a la justicia para los menores coincide con lo expuesto anteriormente y destaca aún más su esencialidad en los contextos migratorios. Sus recomendaciones y propuestas se concretan en las siguientes exigencias: a) prohibir legalmente la detención de menores migrantes por razón de su estatus migratorio o el de su familia, estableciendo medidas alternativas basadas en la familia y la comunidad; b) facilitar acceso a mecanismos de presentación de denuncias de vulneración de derechos adaptados a las necesidades del menor; c) informarles de forma adecuada a su edad y necesidades sobre sus derechos y los mecanismos de reparación; d) oírles en los procesos judiciales y proteger su privacidad para evitar su revictimización; e) garantizar su representación legal gratuita y de tutela en el supuesto de niños no acompañados y separados; f) establecer procedimientos efectivos de determinación del interés superior del menor y mecanismos de remisión al sistema de protección infantil; g) formar a los operadores judiciales y administrativos en los derechos y necesidades del menor (§ 76). En definitiva, recalca las conclusiones del ACNUDH y exige un refuerzo en el contexto migratorio.

⁹² Informe A/73/178/Rev.1, Acceso efectivo a la justicia de las personas migrantes, distribuido el 25 de septiembre de 2018, § 58. Cf. más extensamente §§ 59-64. Insistió más adelante en la necesidad de esta especial protección en su Informe A/HRC/53/26, Formas de ampliar y diversificar los mecanismos y programas de regularización para mejorar la protección de los derechos humanos de los migrantes, distribuido el 20 de abril de 2023, §§ 36 y 41.

5.4. Protección de las personas con discapacidad⁹³

Aun contando el sistema con una Relatoría Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, el ACNUDH recibió en 2016 el encargo de elaborar un informe sobre el acceso a la justicia de las personas con discapacidad⁹⁴. El informe destaca el avance que supuso la formulación explícita de este derecho en el artículo 13 CDPD⁹⁵ y recoge la concepción reflejada en la Agenda 2030 como “indispensable para un gobierno democrático y para el estado de derecho, así como para combatir la marginación social y económica”⁹⁶. Vino a rellenar un vacío en relación a uno de los grupos más vulnerables, el de las personas con discapacidad, proponiendo el modo de superar sus debilidades desde tres perspectivas complementarias: a) la igualdad ante los tribunales y su derecho a un juicio imparcial, b) el derecho a un recurso efectivo y c) su participación en la administración de justicia.

Respecto a la primera cuestión, el informe A/HRC/37/25 es claro al afirmar que, tanto en el ámbito penal como civil, la denegación del acceso a la justicia es consecuencia de las carencias en relación a la información,

⁹³ Véase FLYNN, Eilionóir, *Disabled Justice? Access to Justice and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Routledge. London, 2015, y FLYNN, E., “Article 13 [Access to Justice]”, BANTEKAS, I, STEIN, M.A., ANASTASIOU, D. (eds.). *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*. Oxford University Press, Oxford-New York, 2018, pp. 383-399; Véase también SÁNCHEZ MARTÍN, Pablo, “El acceso a la justicia de las personas con discapacidad”, y VILLAR FUENTES, Isabel, “La eliminación de las barreras en el acceso a la justicia y el derecho de defensa de las personas con discapacidad”, en GARCÍA MOLINA, Pablo (coord.), *Acceso a la justicia y derecho de defensa...*, cit., pp. 109-142 y 143-170 respectivamente.

⁹⁴ Resolución A/HRC/RES/31/6, Los derechos de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias, de 23 de marzo de 2016, § 18.

⁹⁵ “La Convención no solo aclara lo que significa el acceso a la justicia para las personas con discapacidad, sino que defiende también una participación equitativa y efectiva en todas las etapas y en todas las funciones del sistema de justicia, como elemento básico del derecho de acceso a la justicia. De ese modo, la Convención amplía este derecho más allá de las nociones de juicio imparcial y de recurso efectivo, que han sido los principales elementos planteados por los instrumentos de derechos humanos y los órganos creados en virtud de estos”. Informe A/HRC/37/25, Derecho de acceso a la justicia en virtud del art. 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, distribuido el 27 de diciembre de 2017, § 5. Cf. también §§ 12-16 y 62.

⁹⁶ Informe A/HRC/37/25, cit., § 3.

desajustes de los procedimientos, en el derecho a comparecer en juicio, al respeto de la presunción de inocencia y asistencia jurídica, etc. No sólo resulta necesario derribar barreras naturales o arquitectónicas que impiden la accesibilidad física, sino también las derivadas del internamiento en instituciones o del aislamiento en el hogar sin contacto exterior, así como del suministro de información sobre sus derechos no acomodada a sus circunstancias personales⁹⁷. En segundo lugar, sería preciso ajustar los procedimientos para garantizar la igualdad en los medios procesales y eliminar cualquier desventaja, por ejemplo, en el acceso a la documentación, en la participación en todas las etapas procesales, en la disponibilidad de comunicación de signos y braille, en plazos más flexibles de actuaciones, en la adaptación de diligencias procesales⁹⁸, etc., pues “la falta de ajustes del procedimiento vulnera el derecho a un juicio imparcial y puede propiciar la exclusión efectiva de las actuaciones judiciales o dar lugar a que se dicten sentencias injustas” (§ 31). En tercer lugar, la igualdad ante los tribunales implica poder comparecer en juicio y demandar justicia, lo que exige asegurar el reconocimiento de su capacidad jurídica para actuar ante los tribunales y las modalidades de representación⁹⁹. Una privación, oficial o de facto, de la capacidad jurídica “tiene efectos devastadores en el derecho de las personas con discapacidad a un juicio imparcial con las debidas garantías procesales”, pues supone la privación “del derecho a ser escuchado en persona, entablar procedimientos contradictorios,

⁹⁷ Cf. Informe A/HRC/37/25, cit., §§ 19-21. En este último párrafo insiste en la necesidad de ofrecer la información “mediante la utilización de una amplia y completa gama de formatos y modos de comunicación” que la hagan accesible a las personas con discapacidad.

⁹⁸ “La obligación de proporcionar ajustes de procedimiento se desprende directamente de los derechos civiles y políticos. Está directamente vinculada al principio de no discriminación y no puede ser objeto de realización progresiva. (...) el hecho de no proporcionar ajustes de procedimiento cuando una persona con discapacidad concreta los requiera constituye una forma de discriminación por motivos de discapacidad en relación con el derecho de acceso a la justicia”. Informe A/HRC/37/25, cit., § 25. Recomienda, siguiendo el criterio del Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, que sean las leyes las que establezcan el deber de ajustar los procedimientos y determinen la entidad obligada a proporcionar esos ajustes, así como que se puedan solicitar. Cf. Informe A/HRC/37/25, cit., § 28.

⁹⁹ La representación debe ir encaminada, más que a la sustitución, al apoyo en la toma de decisiones (Cf. Informe A/HRC/37/25, cit., § 37), reguladas con “protocolos y directrices que respalden la labor de los jueces, los abogados y otros funcionarios de justicia que intervengan en procesos judiciales o administrativos”. Informe A/HRC/37/25, cit., § 38.

presentar pruebas o rebatir a testigos”¹⁰⁰. Si la asistencia jurídica es esencial para todas las personas, lo es mucho más para las personas con discapacidad, en particular para las que están internadas, debiendo ser gratuita, de calidad e independiente de los centros de internamiento (§ 40). Por último, resulta esencial asegurarles la presunción de inocencia y evitar la sustitución del pronunciamiento sobre su posible culpabilidad por una declaración de medidas de seguridad con el argumento de peligrosidad para sí mismas o para la sociedad, pues ello supondría su apartamiento del proceso y que no se llegue a hacer justicia por su discapacidad (§ 39).

Sobre el derecho a un recurso efectivo, el informe lo considera componente esencial del acceso a la justicia y elemento inherente para el ejercicio de todo derecho, lo que requiere en el caso de las personas con discapacidad “a) un acceso equitativo y efectivo a la justicia (...); b) medios de reparación y resarcimiento adecuados, efectivos y rápidos por el daño sufrido; y c) acceso a información pertinente sobre las vulneraciones y los mecanismos de reparación” (§ 43). Lo primero implica contar con mecanismos de denuncia accesibles, con órganos independientes para investigar y para determinar el derecho a la reparación y concederla, pues, de lo contrario, quedarían impunes muchos “casos de violencia, abusos, explotación y otros atentados contra la integridad física y mental, ya sea porque no se denuncian, no se abren investigaciones o estas se demoran por la falta de credibilidad de la víctima” (§ 44) con discapacidad. Pero lo que más preocupa es el logro de una reparación que restablezca la dignidad de la víctima, que debería comprender “la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición” (§ 48). Por restitución entiende devolver a la víctima, en la medida de lo posible, a la situación previa a la transgresión con soluciones personalizadas y no meras medidas estandarizadas. La indemnización deberá ser acorde a la gravedad de la agresión y circunstancias concretas. La rehabilitación supondrá, con el consentimiento del afectado, promover de nuevo su independencia física, mental y social, así como la inclusión social si hubiere resultado

¹⁰⁰ Informe A/HRC/37/25, cit., § 34. La denegación de la capacidad jurídica se produce también cuando la declaración de inimputabilidad, enajenación mental, alteración psíquica, trastorno mental, etc., conlleva apartar a la persona del procedimiento y la imposición de internamientos o tratamientos forzados sin las debidas garantías. Cf. Informe A/HRC/37/25, cit., § 36. De nuevo se alinea el Relator Especial con el Comité al solicitar la eliminación de estas prácticas que impiden el acceso a la justicia en igualdad de condiciones.

dañada. La satisfacción incluiría la exposición de la verdad resultante de una exhaustiva investigación y la sanción efectiva de los culpables. Las garantías de no repetición exigen la adopción de medidas legales que combatan las violaciones de derechos de las personas con discapacidad y refuercen las competencias del personal judicial, sanitario y penitenciario para evitarlas en el futuro (§§ 49-52).

La última perspectiva del informe, referida a la participación de las personas con discapacidad en la administración de justicia, distingue entre la participación directa y la indirecta. A las reflexiones ya expuestas sobre la participación directa, como demandante o demandado, se añaden ahora reflexiones sobre la participación que califica como indirecta, es decir, como testigo, perito, jurado, juez, fiscal o abogado, posiciones en las que se advierten “estereotipos que restan credibilidad a las personas con discapacidad, sobre todo a las mujeres, y subestiman su capacidad para contribuir eficazmente a los procedimientos” (§ 56)¹⁰¹. A ello se suman las barreras que pueden levantarse para una persona con discapacidad en el acceso a la justicia cuando los operadores del Derecho carecen de formación suficiente sobre las características y necesidades de este grupo vulnerable, de ahí que solicite a los Estados programas de capacitación para estos operadores sobre: a) barreras que soportan estas personas en el acceso a la justicia; b) derechos reconocidos en la CDPD, incluida la igualdad con las demás personas; c) procedimientos ajustados en los procesos jurídicos; d) eliminación de estereotipos; e) garantía de los derechos relacionados con el matrimonio, la familia, la maternidad o paternidad y la fertilidad; y f) “medios para combatir los prejuicios contra las personas con discapacidad, en especial contra las personas con deficiencias psicosociales y/o intelectuales” (§ 60).

Dicho todo lo anterior, el informe finaliza con una serie de recomendaciones que los Estados deberían asumir como obligaciones, y que se pueden resumir del siguiente modo: a) modificar las leyes penales, civiles y procesales para asegurarles un acceso a la justicia en igualdad de condiciones, en especial en lo que se refiere a la negación de capacidad jurídica, de representación no consentida, en el suministro de información sobre los derechos ajustada a su capacidad y en la asistencia jurídica gratuita y asequible (§ 63); b) evitar

¹⁰¹ Enfatiza, por ejemplo, la exclusión de las personas con discapacidad como miembros de un jurado como se advierte en algunos países (cf. § 57).

la discriminación en los procedimientos, ajustándolos a sus características cuando sea necesario, en particular en lo relativo a la presunción de inocencia, a ser escuchado en persona, a rebatir testigos y a presentar pruebas (§ 64); c) actuar con diligencia en la investigación, enjuiciamiento y sanción de los autores de violaciones de sus derechos, asegurando la reparación efectiva, el resarcimiento y la garantía de no repetición (§ 65); y d) asegurar la participación en la administración de justicia en igualdad de condiciones como testigos, jurados, expertos, jueces, abogados, etc., así como la formación y capacitación específica del personal de la administración de justicia, sanitario, policial y penitenciario en sus relaciones con personas con discapacidad (§ 66).

Por último, recomienda a los Estados recopilar y analizar datos sobre la vulneración de los derechos de las personas con discapacidad y sobre cómo responde el sistema judicial a tales vulneraciones, de modo que se puedan extraer conclusiones que permitan hacer realidad la meta 16.3 del ODS 16 y que nadie quede atrás en el acceso a la justicia (§ 67).

5.5. Protección de los migrantes

Como grupo vulnerable, los migrantes son los más afectados negativamente cuando no se garantiza el derecho de acceso a la justicia, no sólo por encontrarse en un país en el que suelen desconocer el idioma, legislación, cultura, etc., sino también porque a ello pueden sumarse otras circunstancias jurídicas, como la restricción legal de derechos¹⁰², y de vulnerabilidad interseccional, como ser mujer, menor de edad, discapacidad, etc. Gran parte de los informes del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes hacen mención explícita de la importancia para ellos del reconocimiento y garantía de este derecho, pues es el que puede hacer efectivos todos los demás o la reparación en caso de vulneración. Por ello, no resulta extraña su insistencia en que, aunque carezcan de documentación, los migrantes son

¹⁰² Aún queda recorrido para llegar a la garantía del derecho a migrar con un estatus jurídico igualitario al de los ciudadanos del país de acogida. Véase FEDDERSEN, Mayra, PAS-CUAL, Tomás, RODRÍGUEZ ATERO, Macarena, “El derecho humano a migrar en los ordenamientos jurídicos latinoamericanos”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 49, n° 2, 2022, pp. 43-70.

personas con toda su dignidad y todos sus derechos humanos, entre los que figura el derecho de acceso a la justicia¹⁰³.

Aunque el Informe más centrado en este derecho es el de 2018 citado al tratar sobre los menores, ya lo había presentado como derecho esencial en su propuesta de Agenda 2035¹⁰⁴ para facilitar la movilidad humana, de ahí que aparezca en tres de sus Objetivos y comience poniendo de manifiesto algo que reiterará en todos sus informes posteriores, que los migrantes no pierden sus derechos y dignidad por esta condición y que los Estados tienen el deber de “proporcionarles acceso a la justicia para obtener reparación por cualquier trato discriminatorio o violación de los derechos humanos de que sean objeto” (§ 15). Aparece incidentalmente en los Objetivos 4 y 7 de la Agenda 2035; en el primero para criticar el uso de la detención de los migrantes en frontera como instrumento de control y modo de impedir su acceso a la justicia antes de la devolución sin las debidas garantías jurídicas¹⁰⁵; en el segundo pone de relieve la necesidad de garantizarlo para combatir la discriminación y los discursos del odio contra los migrantes¹⁰⁶. Pero el más importante es el Objetivo 5, “proporcionar a los migrantes acceso efectivo a la justicia”, enfocado no sólo desde la perspectiva de ponerlo a su disposición, sino también desde la perspectiva de su promoción, pues “la mayoría de las veces los migrantes no buscan reparación por las violaciones de los derechos humanos y de las normas laborales de que son objeto, debido a su limitado dominio del idioma

¹⁰³ Cf. Informe A/HRC/53/26 del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Formas de ampliar y diversificar los mecanismos y programas de regularización para mejorar la protección de los derechos humanos de los migrantes, distribuido el 20 de abril de 2023, § 39 (Cf. también § 12). Antes lo ha afirmado, por ejemplo, en Informe A/HRC/38/41, Estudio sobre el regreso y la reintegración de los migrantes, distribuido el 4 de mayo de 2018, § 86, Informe A/77/189, Los efectos del cambio climático y la protección de los derechos humanos de los migrantes, distribuido el 19 de julio de 2022, § 85, etc.

¹⁰⁴ Informe A/HRC/35/25, Sobre los derechos humanos de los migrantes sobre una agenda 2035 para facilitar la movilidad humana, distribuido el 28 de abril de 2017.

¹⁰⁵ Cf. Informe A/HRC/35/25, cit., § 58. En § 59 afirma que “El acceso de los migrantes a la justicia se ve gravemente obstaculizado por la falta de garantías adecuadas para las personas vulnerables en relación con la detención y de acceso a adecuados servicios consulares, servicios de interpretación y traducción, representación letrada y asistencia jurídica, y a recursos eficaces”. A este problema de la detención sin garantías y denegación del derecho de acceso a la justicia le dedicaría su Informe A/HRC/38/41, cit., y volvería a insistir en Informe A/HRC/50/31, Violaciones de los derechos humanos en las fronteras internacionales: tendencias, prevención y rendición de cuentas, distribuido el 26 de abril de 2022, § 75.

¹⁰⁶ Cf. Informe A/HRC/35/25, cit., § 73.

local, su falta de conocimiento de las leyes y sistemas, las barreras culturales y el temor a ser detectados, detenidos y expulsados”¹⁰⁷, especialmente cuando se trata de migrantes irregulares. De ahí la importancia de este Objetivo para, por un lado, ofrecerles una protección efectiva, y por otro, para cambiar la visión social negativa con políticas, normas y jurisprudencia protectora de estas personas¹⁰⁸.

En el Informe de 2018 lo define como el derecho “que tiene toda persona, sin discriminación, de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos y de restitución de los derechos”¹⁰⁹. Lo presenta como un derecho de doble naturaleza jurídica, como derecho fundamental y como principio que obliga a todo Estado –para asegurar la justicia con los migrantes- a garantizarles el ejercicio de los derechos “a la asistencia jurídica y representación legal, el derecho a la información y a intérprete, el derecho a la asistencia consular, y el acceso a recurso y reparación” (§ 71), además del deber de establecer cortafuegos informativos entre las autoridades migratorias y otras instancias de la administración. La debilidad del informe, respecto a los de otros Relatores Especiales, es que se centra fundamentalmente en el derecho de acceso a la justicia de los migrantes durante los procesos migratorios, dejando en un plano secundario la protección de los derechos de los migrantes ya establecidos en el país de acogida. Su mayor preocupación es la protección de los desplazados, refugiados, solicitantes de asilo, etc., hasta la solución de su precaria situación, de ahí que exponga como derechos específicos a proteger los de asistencia jurídica y representación legal (§§ 10-16), a la información y a disponer de intérprete (§§ 17-18), a la asistencia consular, a dirigirse a las autoridades competentes en solicitud de protección y a que se establezcan barreras

¹⁰⁷ Informe A/HRC/35/25, cit., § 63. “Unos sistemas de justicia eficaces y accesibles pueden ser instrumentos para superar la exclusión, la discriminación y la marginación mediante el desarrollo progresivo de la jurisprudencia sobre los derechos económicos y sociales, el ejercicio efectivo de los derechos humanos y laborales por los migrantes y la aplicación sistemática de las leyes que prohíben su explotación” (§ 64).

¹⁰⁸ “Facilitar el acceso efectivo a la justicia contribuiría mucho, por una parte, a legitimar políticas migratorias nuevas, mostrando que la soberanía territorial y los derechos humanos no son incompatibles y, por otra, a modificar las percepciones sobre la migración, combatiendo los estereotipos. Cuando los migrantes efectivamente acuden a los tribunales y estos proclaman que los migrantes tienen derechos, los ciudadanos y los Gobiernos escuchan”. Informe A/HRC/35/25, cit., § 65.

¹⁰⁹ Informe A/73/178/Rev.1, Acceso efectivo a la justicia de las personas migrantes, cit., § 7.

cortafuegos de acceso a sus datos personales por instancias que puedan poner en riesgo su situación jurídica en el país de acogida.

Afirma el Relator que el derecho de acceso a la justicia de los migrantes en situación irregular o con problemas en las fronteras integra tres derechos muy importantes para este grupo. El primero es el derecho a la asistencia consular, cuya garantía, lamentablemente, es casi inexistente por dos razones, porque el Estado no suele informar a las embajadas o representaciones consulares de las detenciones y porque, en caso de ser informados, los consulados carecen por lo general de medios (e interés) para prestarles la asistencia jurídica adecuada (§§ 21-23). De igual modo, el acceso efectivo a la justicia exige que estos migrantes con problemas de permanencia no sólo tengan acceso a los recursos administrativos, sino también a los judiciales, por lo que critica las legislaciones internas que permiten devoluciones o deportaciones sin la revisión de la decisión administrativa por los órganos judiciales (§§ 24-32). Por último, la garantía del derecho a la protección de datos se hace más necesaria que nunca, de modo que los datos facilitados a las instancias judiciales¹¹⁰ o a las administraciones que gestionan prestaciones o servicios públicos, nunca puedan estar al alcance de las autoridades migratorias. Es lo que se denominan “barreras cortafuegos” para evitar que las autoridades migratorias puedan utilizar los datos obtenidos por las primeras para conocer la situación de residencia irregular y proceder a su expulsión¹¹¹.

El informe recoge también las graves dificultades que encuentra este grupo para ejercer su derecho de acceso a la justicia, distinguiendo entre los obstáculos de quienes aún no han regularizado su situación en el país de acogida y los de quienes ya disfrutan de un estatus jurídico legal. Para los primeros, las mayores dificultades derivan de las legislaciones internas que tratan

¹¹⁰ A ello se refería en su Informe A/HRC/38/41, cit., § 47, al exigir que los migrantes deberían poder “presentar denuncias en condiciones de seguridad”.

¹¹¹ “El establecimiento de barreras cortafuegos es fundamental para garantizar el acceso de las personas migrantes a la justicia, ya que una de las causas de su dificultad para acceder a un recurso efectivo ante los tribunales es su temor a que en el procedimiento se revele su estatus migratorio y, en su caso, ser detenidas y posteriormente deportadas. En este sentido, las barreras cortafuegos permiten que quienes están en situación migratoria irregular y temen ser descubiertos y expulsados, o que se encuentran en situaciones jurídicas precarias y temen quedar en situación irregular, puedan efectivamente denunciar los delitos de los que son víctimas o testigos, conseguir asistencia letrada y acudir a los tribunales en defensa de sus derechos”. Informe A/73/178/Rev.1, cit., § 34.

de frenar la llegada de inmigrantes mediante procedimientos que aceleran la devolución sin dar opciones de acceso a las garantías judiciales –nacionales o internacionales–, los procedimientos que facilitan la expulsión por razones basadas en la seguridad nacional sin las garantías que acompañan a la extradición, y los procedimientos expeditivos de asilo que excluyen la posibilidad de apelación y de suspensión cautelar de la expulsión¹¹². A este grupo le ha dedicado otros informes posteriores, entre los que destaca el referente a las llamadas devoluciones en caliente, que, por lo general, quedan impunes a pesar de las flagrantes violaciones de derechos¹¹³.

Para el grupo de migrantes ya asentados en el país de acogida, los obstáculos más graves son la falta de información sobre sus derechos y los procedimientos para defenderlos judicialmente, el temor a acudir a los tribunales, la falta de recursos económicos para sufragar los costes procesales, la ausencia de asistencia legal gratuita, la desconfianza en el sistema de justicia, la retención de la documentación personal por los empleadores, la desconfianza en las autoridades y la policía en los casos en que sufren delitos de odio y discriminación, y la dificultad para obtener reparación, razón por la que renuncian a presentar denuncia¹¹⁴. En su informe de 2023 reiterará de forma más profunda todos estos obstáculos que dificultan el acceso a la justicia, especialmente a las mujeres como grupo doblemente vulnerable¹¹⁵.

Gran parte de estas dificultades se superarían en general con medidas legales que faciliten la “regularización de su estatus de residencia, la proporción de servicios de apoyo adaptados, posibilidades reales de recibir

¹¹² Cf. Informe A/73/178/Rev.1, cit., §§ 43-46. Más adelante afirmará que “en la práctica, las personas migrantes encuentran multitud de obstáculos que limitan o impiden su acceso efectivo a la justicia. Esto es debido, en gran medida, a que las leyes, políticas y prácticas migratorias están enfocadas hacia la seguridad, disuasión y criminalización de la migración irregular, con el consiguiente impacto negativo sobre los derechos humanos de las personas migrantes” (§ 72).

¹¹³ Cf. Informe A/HRC/47/30, Sobre las formas de hacer frente a los efectos en los derechos humanos de las devoluciones en caliente de migrantes en tierra y en el mar, distribuido el 12 de mayo de 2021, § 103.

¹¹⁴ Cf. Informe A/73/178/Rev.1, cit., §§ 47-55. En un informe anterior ya había propuesto la necesidad de garantizar mecanismos accesibles y seguros de denuncia sin temor a posibles represalias tanto por parte de las autoridades como de particulares. Cf. Informe A/HRC/38/41, cit., 92, letras g) y h).

¹¹⁵ Cf. Informe A/78/180, Protección de los derechos laborales y los derechos humanos de los trabajadores migrantes, distribuido el 14 de julio de 2023, §§ 50-53.

compensación, y facilitación del acceso y participación de las víctimas en procedimientos penales”¹¹⁶. Pero el Relator no se contenta con esta recomendación genérica, proponiendo la adopción de medidas específicas para proteger al migrante más vulnerable (niños y mujeres) y medidas para todos los migrantes en general, entre las que destaca¹¹⁷: a) garantizar la igualdad de acceso a la justicia y proporcionar “información jurídica fiable, representación letrada competente y asequible, asistencia jurídica eficaz y servicios de traducción e interpretación adecuados; otorgar exenciones del pago de costas judiciales”¹¹⁸; “regularización de estatus, visado especial u otras medidas de protección destinadas a las víctimas de la trata y el trabajo forzoso”¹¹⁹; b) facilitarles “el acceso efectivo y en condiciones de igualdad a instituciones judiciales y cuasijudiciales independientes, competentes, imparciales, eficaces y responsables”¹²⁰; c) garantizar la asistencia de abogados, intérpretes y traductores, acceso a programas de asistencia jurídica y judicial, organizaciones no gubernamentales, autoridades consulares y procedimientos de asilo a todos los migrantes detenidos; (...); e) eliminar la discriminación derivada de las leyes, políticas y prácticas que rigen el acceso a la justicia; f) fortalecer la capacidad de los juzgados, tribunales y otras instituciones para garantizar la rendición de cuentas por las violaciones de los derechos de las personas migrantes; (...) h) establecer cortafuegos entre los servicios públicos y las autoridades de control de la inmigración para facilitar el acceso a la justicia sin temor a la denuncia, detención o expulsión.

¹¹⁶ Informe A/73/178/Rev.1, cit., § 57.

¹¹⁷ Cf. Informe A/73/178/Rev.1, cit., § 75.

¹¹⁸ Todo ello lo propondrá de nuevo en 2021 en el Informe A/HRC/47/30, cit., § 107, para todos los migrantes, “independientemente de su situación” jurídica.

¹¹⁹ A esta propuesta le ha dedicado el reciente Informe A/HRC/53/26 de 2023, cit., insistiendo en la necesidad de promover la regularización en § 72, letras d) y h). Véase sobre esta cuestión SALINAS DE FRÍAS, A., “La insuficiente protección jurídica internacional de los migrantes irregulares víctimas de trata”, *REDI*, vol. 73/2, 2021, pp. 161-175.

¹²⁰ Insiste en esta garantía en su Informe A/78/180, cit., § 68, f).

5.6. *Los pueblos indígenas y el acceso a la justicia*

El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas presentó un primer informe en el año 2004¹²¹, centrado en los obstáculos y retos afrontados por estos pueblos en su interacción con la administración de justicia, en particular por la falta de reconocimiento de su derecho propio y las consecuencias derivadas de ello para el disfrute pleno de los derechos humanos¹²². Sirvió como punto de partida para el informe más reciente de 2019, en el que destacaba de modo particular el escaso reconocimiento de los sistemas indígenas de justicia, la discriminación de estos pueblos en los sistemas nacionales, la insuficiencia de las reparaciones y la ausencia de coordinación eficaz entre las autoridades estatales de la justicia ordinaria y los sistemas de justicia indígenas, hechos que impiden a su juicio el logro del ODS 16¹²³.

La premisa fundamental es que los pueblos indígenas no sólo tienen el derecho de acceso a la justicia en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos¹²⁴, sino también a tener su propia administración de justicia indígena como componente esencial de sus derechos al autogobierno y a su propia cultura¹²⁵. Sin embargo, los sistemas indígenas de justicia encuentran dificultades para su pleno reconocimiento, primero, por el carácter consuetudinario del derecho particular, por la escasa formalidad de sus procedimientos (por lo general, orales), por el modo de designar y reconocer a las autoridades competentes para resolver los conflictos, por el seguimiento del cumplimiento de

¹²¹ Véase Informe E/CN.4/2004/80 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, *Los derechos humanos y las cuestiones indígenas*, distribuido el 26 de enero de 2004. En especial, §§ 12-43.

¹²² Véase DEL ÁNGEL IGLESIAS, María, “Algunas notas sobre el fuero indígena y la jurisdicción especial indígena”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 15, n° 1, 2023, pp. 422-441.

¹²³ Cf. Informe A/42/37 de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, *Derechos de los pueblos indígenas*, distribuido el 2 de agosto de 2019, §§ 4-8.

¹²⁴ Hace referencias al disfrute de todos los derechos y garantías procesales contempladas en el art. 14 PIDCP. Cf. Informe A/42/37, cit., § 21.

¹²⁵ Reconocido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, cuyo art. 40 recoge que, para la solución de conflictos y controversias jurídicas, las decisiones deberán tener en consideración “las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos”. Cf. Informe A/42/37, cit., §§ 19 y 50.

las resoluciones y sanciones, etc.¹²⁶ En segundo lugar, y no por ello menos importante, porque puede existir falta de conformidad entre sus normas –basadas en antiguas tradiciones– y el respeto de los derechos humanos. Estas dificultades hacen que los Estados prefieran que todos sus ciudadanos, pertenezcan o no a pueblos indígenas, queden sometidos al sistema de justicia nacional, lo que convierte a los ciudadanos indígenas, a juicio de la Relatora, en grupo vulnerable.

La mayor parte del informe está dedicado a recalcar la obligación de reconocer los sistemas indígenas de justicia como complementarios, no subordinados, de los sistemas nacionales de justicia. Pero la Relatora realiza un equilibrio continuo, pues es consciente de que muchos aspectos (de fondo y de forma) de los sistemas indígenas no se ajustan a los instrumentos de derechos humanos, llegando a manifestar una especial preocupación por las consecuencias que esos *desajustes* pueden tener sobre los derechos de la mujer, los niños, las personas con discapacidad, etc. Trata de salvar estos riesgos proponiendo una actuación conjunta entre los dos sistemas de justicia, con órganos de revisión o apelación paritarios, con la formación en derechos humanos de las autoridades indígenas y en cultura indígena de las autoridades judiciales estatales, etc., pero en el fondo deja traslucir que ni los Estados están dispuestos a renunciar a sus competencias ni los pueblos indígenas a sus tradiciones, aunque sean opuestas a los derechos humanos¹²⁷.

La Relatora expone la vulnerabilidad de los pueblos indígenas en el acceso a la justicia por la escasa implantación de órganos y tribunales en sus zonas geográficas, pero, sobre todo, por prejuicios que merman la posibilidad de alcanzar una justicia sustantiva¹²⁸. Para la Relatora, estos pueblos se enfrentan

¹²⁶ Cf. Informe A/42/37, cit., §§ 24-26.

¹²⁷ Cf. Informe A/42/37, cit., §§ 51-102. Los derechos humanos son considerados por algunos pueblos como una nueva imposición colonialista.

¹²⁸ “El acceso a la justicia ordinaria sigue estando muy limitado para los pueblos indígenas en todos los países visitados por la Relatora Especial. En muchos de ellos, los obstáculos geográficos representan un problema de envergadura. (...) A ello se añade que a menudo los pueblos indígenas tienen menos probabilidades de recibir sentencias favorables que los litigantes no indígenas, y que, incluso en los casos en que los tribunales se pronuncian a favor de una persona o una comunidad indígena, es mucho menos probable que las sentencias se apliquen de manera efectiva (...), y puede que no haya compensación o reparación alguna (...) o que, de haberla, no esté culturalmente adaptada a sus necesidades”. Informe A/42/37, cit., § 33.

desde hace siglos a la marginación, discriminación, estigmatización y racismo, lo que les lleva a la desconfianza de los sistemas de justicia nacional. A ello que se añaden las diferencias lingüísticas y culturales, los costes del procedimiento, el desconocimiento de sus derechos, etc.¹²⁹, por lo que concluye que sería necesario reconocer los sistemas indígenas de justicia coordinados o integrados en los sistemas de justicia ordinaria como única vía para alcanzar el ODS 16 (§§ 103-104).

Sus recomendaciones para afrontar la vulnerabilidad de este grupo son las siguientes: a) reconocer constitucionalmente y promocionar los sistemas indígenas de justicia junto al estatal, aportando financiación para su funcionamiento y la formación de sus autoridades en derechos humanos (§§ 106, 109 y 111); b) formar a los operadores del sistema de justicia nacional en los conceptos y métodos de la justicia indígena, promoviendo la colaboración entre ambos sistemas y respetando su integridad (§§ 107-115); c) promover legalmente, con diálogo y consulta previa a los afectados, la acomodación y adaptación de las normas y procedimientos de los pueblos indígenas a las normas internacionales de derechos humanos (§§ 116-120).

A diferencia de los informes antes analizados, este no se centra en la vulnerabilidad de las personas indígenas en el plano individual, sino del grupo en sí, del pueblo entero, de ahí que no analice en profundidad si sus miembros gozan del derecho de acceso a los tribunales, a un recurso efectivo, etc., sino que da a entender que la dificultad deriva de su sometimiento obligatorio al sistema estatal de justicia. Es cierto que admite la vulnerabilidad de la mujer, los niños, los jóvenes y las personas con discapacidad, pero ante los propios sistemas indígenas que no les reconocen plena igualdad, sin entrar en detalles y soluciones, lo que nos lleva a concluir que el informe no afronta los problemas reales del acceso a la justicia¹³⁰. Podría aducirse que sobre esta cuestión

¹²⁹ Cf. Informe A/42/37, cit., §§ 34-41. La consecuencia de esta vulnerabilidad es la excesiva representación de la población indígena en los procesos penales y en el sistema penitenciario, al igual que ya expusimos sobre el grupo en situación de pobreza. Cf. Informe A/42/37, cit., §§ 42-49.

¹³⁰ Lo peor de todo, desde nuestro punto de vista, es que en años posteriores no ha tratado de colmar esta laguna, sino que se ha limitado a afirmar que ya se ha pronunciado sobre la cuestión. Véase, por ejemplo, Informe A/HRC/45/34 de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Derechos de los pueblos indígenas, distribuido el 18 de junio de 2020, § 38.

ya se había pronunciado el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, pero, al igual que la Relatora, el Mecanismo únicamente centraba sus estudios en la vulnerabilidad de la mujer, los niños, los jóvenes y las personas indígenas con discapacidad ante los propios sistemas indígenas de justicia, no en general¹³¹.

6. Conclusiones

En el marco teórico que se aprecia en los documentos de NNUU, el derecho de acceso a la justicia se configura de forma clara como un derecho de derechos porque es el que permite defender el resto de derechos en caso de vulneración. Pero este marco teórico no tiene aún reflejo pleno en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados, que en ocasiones renuncian a garantizarlo con mecanismos prácticos que lo hagan eficaz.

Efectivamente, el derecho de acceso a la justicia es presentado en los documentos de NNUU como un pilar básico —o al menos ese es el deseo— del orden internacional y que debería serlo también del orden interno de cada Estado. Esta es la intención que se vislumbra en la *Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional* (2012) y, posteriormente, en la *Resolución Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* (2015) como ODS 16, que lo consideran esencial para reconocer un verdadero estado de derecho. El deseo de que el acceso a la justicia se convierta en un pilar real del estado de derecho está manifestado, y los avances hacia este objetivo han sido notorios durante la última década, pero aún queda un largo camino por recorrer para que se haga realidad en todos los Estados.

La razón de su esencialidad es no sólo su concepción como derecho autónomo, sino, al mismo tiempo, como derecho instrumental para la garantía del resto de derechos. Sin acceso a la justicia resulta imposible defender los

¹³¹ Cf. NNUU, Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, Estudio A/HRC/24/50, Acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas, distribuido el 30 de julio de 2013, §§ 62-77, y Estudio A/HRC/27/65, El acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas: justicia restaurativa, sistemas jurídicos indígenas y acceso a la justicia para las mujeres, los niños, los jóvenes y las personas con discapacidad indígenas, distribuido el 7 de agosto de 2014, §§ 35-66.

derechos reconocidos en los instrumentos internacionales y en las legislaciones internas en caso de vulneración tanto por las autoridades estatales como por los particulares. Por tanto, en primer lugar, no puede limitarse a un simple acceso formal a los tribunales o cortes de justicia, sino que debe incluir el acceso a todos los órganos administrativos dependientes del Estado y a los órganos intermedios de resolución de conflictos jurídicos, como pueden ser los procedimientos alternativos o los previstos en los sistemas indígenas de justicia de los que dependa el control de ejercicio de los derechos. Además, incluye también el acceso a la justicia sustantiva o material, es decir, la expectativa de que la resolución final sea justa y restituya la situación que corresponda al respeto de todos los derechos garantizados en el orden internacional y nacional.

Se ha puesto de manifiesto, por el estudio de los informes analizados, que se conocen las principales barreras y problemas para hacer efectivo en la actualidad el ejercicio del derecho de acceso a la justicia. No sólo se conocen estos problemas, sino que se aportan posibles soluciones a los mismos, coincidiendo en ellas la mayor parte de los informes.

Así mismo, están identificados los grupos vulnerables más afectados por una posible protección deficiente del derecho de acceso a la justicia. Sin descartar otros grupos, se hace especial referencia a las mujeres, los menores de edad, los migrantes, las personas en situación de pobreza, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad, detectando con frecuencia lo que los Relatores denominan discriminación interseccional, es decir, que en una misma persona coincidan más de una de estas características, como podría ser el caso de la mujer o el menor en situación de pobreza y/o con discapacidad¹³², por ejemplo.

Llama la atención que, tratándose de un derecho tan importante para la garantía del estado de derecho y la protección de todos los derechos, no se haya creado en el marco de NNUU un grupo de trabajo formado por todos los órganos (al menos todos los Relatores Especiales) con responsabilidad en el control y garantía del ejercicio de este derecho. El trabajo realizado hasta el momento es importante y de calidad, pero se reduce a informes sectoriales no

¹³² Véase GJECAL, Eliona, et al., “*They Guarantee Understanding Both Ways: Rights Protection Officers as Facilitators of Access to Justice for Disabled Women*”, *Scandinavian Journal of Disability Research* 26 (1), 2024, pp. 464-476.

vinculantes, por lo que los Estados no se sienten obligados a implementar las medidas propuestas o efectuar las necesarias modificaciones de sus ordenamientos internos. Ello nos lleva a sugerir la creación, bien por mandato de la Asamblea General o del Consejo de Derechos Humanos, de un grupo de trabajo¹³³ con el encargo de elaborar un proyecto de convención sobre el acceso a la justicia de carácter vinculante que pueda ser sometida a deliberación y aprobación, convención en la que se podrían recoger, además de las obligaciones generales, las medidas de protección especial de cada uno de los grupos vulnerables identificados¹³⁴. Mientras tanto, el acceso a la justicia debería ser uno de los puntos esenciales sobre el que los Estados deberían rendir cuenta en sus respectivos Exámenes Periódicos Universales.

Debemos destacar en el marco de NNUU, no obstante, el interés y las aportaciones del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), que se hizo cargo a partir de 2011 de la coordinación del Informe sobre la aplicación de las Reglas de Brasilia, presentado en la XVII Cumbre Judicial Iberoamericana¹³⁵. Y también las aportaciones aisladas sobre el acceso a la justicia de organismos, comisiones o programas de NNUU, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹³⁶, el Programa de Naciones

¹³³ Deberían formar parte del grupo de trabajo, al menos, los Relatores Especiales que ya han presentado informes sobre el derecho de acceso a la justicia, coordinados por el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, a los que se podrían unir expertos y representantes de otras iniciativas en favor de este derecho.

¹³⁴ En esta línea se mueve la Cumbre Iberoamericana de Justicia, que aprobó en abril de 2021 iniciar los trabajos de redacción de un Convenio Internacional sobre Acceso a la Justicia de Personas Vulnerables, de carácter vinculante para sus miembros.

¹³⁵ ILANUD, *Informe sobre la aplicación de las 100 Reglas de Brasilia por parte de la Cumbre Judicial Iberoamericana* (presentado en la XVII Cumbre Judicial Iberoamericana, Chile, 2014), en especial pp. 248-260. Ya había publicado el *Acceso a Justicia y Derechos Humanos*, Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-ILANUD, Eudeba, Buenos Aires, 2013, monografía en la que hacía referencias a las Reglas de Brasilia.

¹³⁶ Véase, por ejemplo, CEPAL, *Sociedad, Derecho y Medio Ambiente. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia* (LC/W.712). CEPAL, Santiago, 2016, pp. 211-310, y CEPAL, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: guía de implementación* (LC/TS.2021/221/Rev.2), CEPAL, Santiago, 2023.

Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹³⁷, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito¹³⁸ y ONU-Mujeres¹³⁹. Son aportaciones de valor, pero, a nuestro juicio, muy limitadas a determinadas zonas geográficas o sectores sociales.

¹³⁷ Véase, por ejemplo, PNUD, “Programming for Justice: Access for All: A Practitioner’s Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice”. UNDP Regional Centre (Asia-Pacific), Bangkok, 2005; PNUD, *Sharing Experience in Access to Justice: Engaging with Non-State Justice*. Asia-Pacific Regional Centre, 2012; PNUD-INECIP, *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia. América Latina y El Caribe*. PNUD-INECIP, Buenos Aires, 2005; PNUD, *Principios y directrices internacionales sobre el acceso a la justicia para las personas con discapacidad*. Naciones Unidas, Ginebra, 2020; PNUD-DNP (Departamento Nacional de Planeamiento), *Acceso efectivo a la justicia para todas las personas*. Informe sobre desarrollo humano para Colombia. Puntoaparte, Bogotá, 2023.

¹³⁸ Oficina de las NU contra la Droga y el Delito, *Principios y directrices de las NU sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal*. Naciones Unidas, Nueva York, 2013.

¹³⁹ ONU-Mujeres, *Herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia para las mujeres*. ONU-Mujeres, Nueva York, 2018.