

SERIE DOCUMENTOS

Facultad de Jurisprudencia

No. 81, ISSN: 2463-1914

DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN

Acceso a la justicia, tutela judicial efectiva y defensoría pública: el caso de las necesidades jurídicas insatisfechas relacionadas con el estado

María Angélica Nieto Rodríguez



Universidad del
Rosario

ACCESO A LA JUSTICIA, TUTELA JUDICIAL
EFECTIVA Y DEFENSORÍA PÚBLICA: EL CASO DE
LAS NECESIDADES JURÍDICAS INSATISFECHAS
RELACIONADAS CON EL ESTADO

Acceso a la justicia, tutela judicial efectiva y defensoría pública: el caso de las necesidades jurídicas insatisfechas relacionadas con el Estado / María Angélica Nieto Rodríguez. -- Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2019.

54 páginas. -- (Serie Documentos: Facultad de Jurisprudencia.

Documentos de investigación; 81)

ISSNe: 2463-1914

1. Derecho administrativo 2. Administración de justicia 3. Estado de derecho 3. Representación judicial 4. Responsabilidad legal I. Universidad del Rosario. II. Título III. Serie

347.013 SCDD 20

Catalogación en la fuente -- Universidad del Rosario. CRAI

SANN

Marzo 14 de 2019

ACCESO A LA JUSTICIA, TUTELA JUDICIAL
EFECTIVA Y DEFENSORÍA PÚBLICA: EL CASO DE
LAS NECESIDADES JURÍDICAS INSATISFECHAS
RELACIONADAS CON EL ESTADO

María Angélica Nieto Rodríguez

DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN CRÍTICA
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Bogotá, D.C.
2019

María Angélica Nieto Rodríguez

Corrección de estilo
Mónica Quintana Rey

Diseño y diagramación
Fredy Johan Espitia Ballesteros

ISSNe: 2463-1914

Todos los derechos reservados
Primera edición: marzo de 2019

Made in Colombia

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	9
1. EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.....	11
1.1. Naturaleza y alcance.....	11
1.2. El derecho a la tutela judicial efectiva.....	15
1.3. Estándares generales de protección derivados del derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.....	19
2. LA DEFENSORÍA PÚBLICA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA	25
2.1. Naturaleza de los sistemas de defensoría pública	25
2.2. Estándares específicos de protección enfocados a los sistemas defensoriales	27
3. EL PANORAMA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA	33
3.1. Tipología de necesidades jurídicas ventiladas en la jurisdicción contencioso-administrativa	33
3.2. Nivel de satisfacción de las necesidades jurídicas en materia de derecho administrativo	37
3.3. ¿Qué pasa con la defensoría y el acceso a la justicia administrativa en Colombia?.....	38
CONCLUSIONES	44
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	47
Anexo 1. Normas de <i>soft law</i> aplicables a los sistemas defensoriales	51
Anexo 2. Reglas de Brasilia y sistemas defensoriales.....	52

ACCESO A LA JUSTICIA, TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y DEFENSORÍA PÚBLICA: EL CASO DE LAS NECESIDADES JURÍDICAS INSATISFECHAS RELACIONADAS CON EL ESTADO*

María Angélica Nieto Rodríguez**

Resumen

Los sistemas de defensoría pública se presentan como instrumentos equilibradores, que buscan ampliar los canales de acceso a la jurisdicción en condiciones de igualdad y asegurar una asistencia jurídica efectiva para sus beneficiarios en todas las áreas del derecho. Sin embargo, estos sistemas deben enfrentar múltiples obstáculos o barreras que dan lugar a que se consolide un índice de necesidades jurídicas insatisfechas que crece de forma exponencial, especialmente en áreas de alta complejidad técnica jurídica, como el caso del derecho administrativo. ¿Cómo es posible reducir esas barreras y lograr que el índice de necesidades jurídicas insatisfechas se reduzca sustancialmente?

En aras de brindar una aproximación preliminar a esta problemática, el Documento de Investigación que presenta un avance investigativo, busca desarrollar un análisis sobre el alcance de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva desde la perspectiva del funcionamiento de los sistemas defensoriales, haciendo énfasis en que a) la falta de articulación de estos últimos con las instituciones encargadas de

* El presente documento de investigación crítica corresponde a un avance dentro del trabajo de investigación realizado por la alumna como parte de sus estudios dentro de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario.

** Abogada con profundización en derecho constitucional egresada de la Universidad del Rosario (2014), especialista en Derecho Sustantivo y Contencioso Constitucional de la Pontificia Universidad Javeriana (2016) y estudiante de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario (2018). Actualmente se desempeña como abogada asociada en la firma Motta Navas Abogados Asociados S.A.S. Correo electrónico: mariaan.nieto@urosario.edu.co o nietorod.maria@gmail.com

impartir justicia y b) la carente implementación de estándares defensoriales especializados impide que haya una reducción efectiva de las necesidades jurídicas insatisfechas. Con miras a aterrizar estas afirmaciones, se toma como punto de referencia el caso del derecho administrativo, que resulta paradigmático.

Palabras clave: sistemas de Defensoría Pública, acceso a la justicia, estándares de protección, necesidades jurídicas insatisfechas, derecho administrativo.

Abstract

Public defender systems are considered as instruments that contribute in the improvement of access to justice under conditions of equality and efficiency in every kind of legal issues. Nevertheless, the aforementioned systems have faced multiple obstacles which had led to the consolidation of an index of unsatisfied legal needs. This index grows exponentially in areas of high legal technical complexity, such as the case of administrative law. ¿is it possible to reduce these barriers and ensure that the index of unmet legal needs could be substantially reduced?

In order to provide a preliminary approach to this problem, this article, which constitutes a research advance, seeks to develop an analysis on the scope of the rights of access to justice and effective judicial protection from the perspective of the public defender systems operation, emphasizing that a) the failures in the articulation of this systems with the institutions responsible for providing justice and b) the lack of implementation of specialized defense standards are considered as factors that obstruct legal needs to be successfully satisfied. In that way, and with the aim of studying this concepts under a concrete situation, the case of administrative law is taken as a paradigmatic point of reference.

Keywords: Public Defender systems, access to justice, protection standards, unsatisfied legal needs, administrative law.

INTRODUCCIÓN

Desde hace algunos años las autoridades públicas y distintos organismos internacionales han identificado que uno de los factores esenciales que permiten materializar condiciones de equidad a nivel social radica en la garantía de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, donde la prestación de servicios de asistencia legal gratuitos a través de los sistemas de defensoría pública resulta determinante, especialmente en aquellas áreas que, como el derecho administrativo, se caracterizan por su alto grado de complejidad y de necesidades jurídicas insatisfechas.

Sin embargo, vale la pena preguntarse si los mecanismos, servicios y recursos ofrecidos en sede defensorial se encuentran estructurados de forma tal que respondan adecuada y efectivamente a la demanda de justicia y que, en consecuencia, funjan como instrumentos que contribuyan a materializar adecuadamente los postulados derivados de los derechos de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva.

Es así como el presente avance de investigación busca realizar una caracterización de los alcances del derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva desde la óptica de los servicios prestados por las defensorías públicas, con el fin de determinar si existen estándares defensoriales especializados que deberían ser incorporados y articulados dentro de la dinámica bajo la cual la administración de justicia presta sus servicios.

Para materializar este objetivo, el estudio a realizar analizará el contenido y alcance de los derechos al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva; luego se ahondará sobre los obstáculos o barreras que impiden la materialización adecuada de estos derechos y sobre los estándares generales de protección que se han construido progresivamente, con el fin de garantizar mayores niveles de protección sobre los mismos.

Una vez agotada esta fase contextual, se procederá con el estudio específico de los sistemas defensoriales, donde a partir de sus características se evidenciará la existencia de estándares especializados de protección en materia defensorial y de una circunstancia que afecta su efectividad en las dinámicas de la administración de justicia: la carencia de articulación institucional.

Para ilustrar el alcance y consecuencias de dicha desarticulación, se analizará el caso del derecho administrativo y de las necesidades jurídicas relacionadas con el Estado, que resulta paradigmático, toda vez que esta área del derecho en el ordenamiento colombiano presenta uno de los mayores índices de necesidades jurídicas insatisfechas sin que al respecto pueda evidenciarse una propuesta que con perspectiva de armonización tienda a impactar y revertir sustancialmente el mencionado índice.

Finalmente, se presentarán algunas conclusiones tendientes a evidenciar la conexión existente entre el acceso a justicia, la tutela judicial efectiva y los sistemas defensoriales (y sus estándares especializados) para insistir en que su articulación armónica es un instrumento indispensable para reducir los índices de necesidades jurídicas insatisfechas en todas las áreas del derecho.

1. EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA

1.1. Naturaleza y alcance

El derecho de acceso a la justicia ha sido abordado como una garantía a la cual le han sido atribuidos múltiples significados, haciendo que se consolide como un concepto polisémico. Sobre este punto es menester indicar que, si bien el propósito del presente estudio no consiste en estructurar una aproximación teórica adicional a las ya existentes sobre la naturaleza y alcance del derecho de acceso a la justicia, es esencial que exista claridad conceptual sobre cada una de sus aristas para efectos de llevar a cabo un ejercicio de reflexión enfocado al análisis del impacto generado por los sistemas de defensoría pública en áreas de alta complejidad técnico jurídica, como es el caso del derecho administrativo.

Hecha esta aclaración, en primer lugar debe mencionarse que en torno al derecho de acceso a la justicia se han estructurado una amplia variedad de nociones y aproximaciones, en virtud de las cuales la caracterización de su naturaleza ha oscilado de la especificidad técnica a la generalidad funcional, llegándose a afirmar que se trata de “el derecho a tener derechos” o de “la posibilidad de solucionar conflictos y ejercer derechos por medio del estado” (CEJA, 2017, p. 211).

Así mismo, el concepto ha tenido la influencia de elementos institucionalistas que le conceptualizan como un conjunto de entidades e instrumentos para administrar justicia, y en aproximaciones recientes, se ha abogado por la adopción de un concepto integral en virtud del cual el derecho de acceso a la justicia debe ser entendido como “[...] un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos tales como mujeres, presos, indígenas, migrantes, discapacitados, niños, ancianos, población de bajos ingresos, etc.” (La Rosa, 2009, p. 118).

Por su parte, la profesora Rocío Araújo ha realizado un análisis del acceso a la justicia desde una triple dimensión como a) valor constitucional, b) concepto estructural y organizacional y c) derecho fundamental.

Como **valor constitucional**, el acceso a la justicia se comprende como un concepto axiológico del cual deriva “el deber que tiene el Estado de prestar un buen servicio al administrar justicia, derivándose la necesidad de que este sea eficaz

[...]” (Araújo, 2011, p.251), con el fin de garantizar un orden económico, político y social justo.

En su acepción como **concepto estructural y organizacional**, el acceso a la justicia se analiza desde la perspectiva de “las instituciones que administran justicia, los procedimientos, los operadores que intervienen en la resolución de los conflictos, bajo el parámetro de trascender la igualdad y la justicia formal en igualdad y justicia material” (Araújo, 2011, p. 251). Esta arista resulta de cardinal importancia, toda vez que concentra la reflexión acerca de la idoneidad, eficacia y adecuación de las instituciones y recursos establecidos jurídicamente para administrar justicia (Araújo, 2011), donde la provisión de servicios de asistencia jurídica gratuita a través de las defensorías públicas debe entenderse incluida.

Como **derecho fundamental**, el acceso a la justicia constituye una garantía constitucional que se traduce en la prerrogativa que ostenta toda persona “para acudir y promover la actividad de los órganos encargados de prestar el servicio público de impartición de justicia, con la finalidad de obtener la tutela jurídica de sus intereses a través de *una resolución pronta, completa e imparcial*” (Estrella, 2017, pp. 850-851). En línea con lo anterior, las autoridades instituidas para administrar justicia “deben garantizar la plenitud de garantías procesales a fin de obtener la vigencia de los principios, derechos y deberes constitucionales, debiendo orientar sus actuaciones hacia el logro del valor justicia dentro de las previsiones del ordenamiento jurídico.” (Araújo, 2011, pp. 250-252).

En relación con este último debe señalarse que el acceso a la justicia consolida una de las facetas de la dignidad humana, en la medida en que permite a cada sujeto obtener el reconocimiento y protección de sus derechos ante los demás, dando pie a que se consolide la **necesidad** de que se mantenga un estatus (idealmente permanente) de equidad y justicia:

De esta forma, el derecho de acceso a la justicia es uno de los elementos fundamentales de ser persona y de lograr que la propia dignidad (en términos de necesidades humanas satisfechas) sea reconocida y reivindicada ante los demás. Dentro de este marco pasa a entenderse a la justicia como una necesidad humana básica; con ello los autores han sido capaces de reubicarla como un elemento del “derecho al desarrollo” y, por esa misma vía, dentro del llamado “paradigma del desarrollo humano” que se conecta con los llamados “Objetivos del Milenio” de disminución de la pobreza y de la exclusión.” (Uprimny et al., 2012, pp. 6-7).

Este concepto de necesidad se subraya toda vez que resultará absolutamente relevante para efectos del análisis que se desarrolla en esta ocasión; el nivel de satisfacción o insatisfacción frente a las necesidades de acceso a la justicia supone que se analice cada una de las facetas del mencionado derecho para adoptar las medidas que permitan concretar su realización adecuada, lo cual se conecta directamente con los denominados estándares de protección, que por su contenido no solo implican la existencia de obligaciones en cabeza del Estado de no adoptar medidas que obstaculicen el acceso a la administración de justicia, sino que también conllevan la adopción de una serie de medidas positivas para garantizar que el acceso sea efectivo.¹

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación ha establecido una dimensión adicional para el derecho de acceso a la justicia desde la **perspectiva del desarrollo**, definiéndolo como “un proceso de múltiples dimensiones que permite a los ciudadanos resolver de forma efectiva sus necesidades jurídicas y promover el crecimiento inclusivo” (DNP, 2017). Este tipo de aproximación será determinante de cara al análisis del contenido y alcance del derecho a la tutela judicial efectiva, que será abordado en mayor detalle en el siguiente acápite.

Ahora bien, de forma transversal a todo lo anterior, se ha señalado que el acceso a la justicia tiene tres dimensiones adicionales que complementan las que ya han sido señaladas en el presente escrito: una teórica, una política y otra práctica (Acosta, 2010). Las dos primeras dimensiones se corresponden con las identificadas por la profesora Rocío Araújo como valor constitucional y como derecho fundamental.

1 “Por otro lado, en relación con la función del acceso a la justicia, se tiene que este derecho se encuentra enmarcado dentro de una función prestacional, la cual se desprende de las obligaciones que tienen los Estados parte de la CADH a partir de su artículo 25 en concordancia con los artículos 1.1 y 2, tendientes a la protección judicial de todas las personas frente a los actos que vulneren sus derechos fundamentales reconocidos por la Convención, la Constitución o la Ley, por medio de la existencia en el orden interno de un recurso sencillo, rápido y efectivo, implicando que los Estados parte deben: (I) garantizar que la autoridad competente decida sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; (II) desarrollar las posibilidades del recurso judicial y (III) garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de todas las decisiones en las que se haya estimado como procedente el recurso. **La anterior obligación conlleva que por mandato convencional y constitucional los poderes públicos deben prestar u ofrecer el acceso a la justicia, asegurándose a los asociados, la pronta y cumplida administración de los propósitos que inspiran la Constitución en materia de justicia, tal y como ha sido señalado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional**” Negrilla fuera de texto (Osorio & Sánchez, 2017, pp. 170-171).

La **dimensión práctica** que vendría a complementar las otras dimensiones del derecho de acceso, hace referencia a que este último se materializa en políticas públicas que implican la adopción de medidas de diseño, ejecución y ajuste junto con la adopción y destinación de un presupuesto específico para el efecto. Así mismo, implica la realización de un diagnóstico sobre los mecanismos existentes para garantizar la eficacia del derecho, evaluando su alcance y adecuación, con miras a promover la adopción de “buenas prácticas” que se orienten hacia la satisfacción de necesidades jurídicas (Acosta, 2010, pp. 193-194).

Vistas las dimensiones en que se enmarca el derecho de acceso a la justicia, resulta esencial realizar en este punto una distinción teórica básica entre dos conceptos: el derecho de acceso a la justicia y la administración de justicia.

La **administración de justicia** se define como un conjunto de instituciones públicas con vocación de ser gestionadas (Camacho, 2013) con el objetivo de prestar el servicio público de administrar justicia:

De antaño se ha dicho que una de las razones que justifican la existencia del Estado y, por lo tanto, una de sus funciones elementales es la administración de justicia. Ésta puede ser entendida, tal como lo señala el profesor FIX ZAMUDIO, como la actividad jurisdiccional del Estado que provee certeza, seguridad y defensa de las libertades o bien como el gobierno y la gestión de los tribunales.

En la primera de estas acepciones la administración de justicia tiene una inescindible relación con el modelo mismo de Estado, con sus cometidos.

En la segunda, la administración de justicia se percibe como la tarea de organización y gestión del aparato encargado de desempeñar dicha función primordial del sistema estatal.

Desde nuestro punto de vista a estas dos acepciones puede sumarse otra: aquella que comprende a la administración de justicia como el aparato en sí mismo, es decir, como la infraestructura (física, humana, técnica y tecnológica) puesta a disposición de la función pública de administrar justicia.” (Acosta, 2010, pp. 186-187).

Del concepto de administración de justicia se deriva también una importante **faceta prestacional** en virtud de la cual el Estado debe desarrollar una labor de estructuración y evaluación constante de las instituciones, instancias, organismos y recursos previstos para satisfacer las necesidades de justicia de la población. Es decir, para que el servicio público de administración de justicia realmente contribuya a promover la protección del derecho de acceso a la justicia, es necesario que el

Estado desarrolle una serie de acciones enfocadas al fortalecimiento continuo del diseño de la estructura orgánica sobre la cual se erige el servicio público prestado, teniendo en cuenta que esta no sólo comprende a los tribunales o corporaciones judiciales, sino a todos los órganos, recursos o instituciones que dispone el ordenamiento jurídico para proveer de solución a los conflictos originados en sociedad, y entre los cuales se encuentran incluidos los sistemas de defensoría pública:

la expresión “administración de justicia” hace referencia no a una labor de gestión en sentido estricto, sino a la obligación en cabeza del Estado de diseñar, implementar y coordinar los mecanismos existentes para que los ciudadanos puedan recibir decisiones fundadas en la ley o la equidad. Para intentar una definición de lo que se entenderá por administración de justicia, en términos generales, se puede decir que es el conjunto de instituciones y mecanismos de carácter estatal, que sirven a la comunidad para llevar ante ellos sus conflictos y lograr solucionarlos de manera pacífica a partir de criterios normativos preexistentes (Camacho, 2013, pp. 10-11.).

Visto lo anterior, resulta impreciso afirmar que el acceso a la justicia es un servicio público, toda vez que, en realidad, la naturaleza de servicio público corresponde a la administración de justicia; sin embargo, el acceso a la justicia y la administración de justicia son conceptos inescindibles y si bien es cierto que frente a uno y otro las obligaciones radicadas en cabeza del Estado son diferentes, es clave comprender que no se debería pensar en la gestión del servicio público de administración de justicia sin que a su vez se tengan en consideración los postulados propios del acceso a la justicia.

Ahora bien, a través del análisis desarrollado hasta este punto es posible ver cómo la relación entre la administración de justicia y el acceso a la justicia debe tender al equilibrio sobre la base de dos variables esenciales, la eficacia y la adecuación, que se concretan a su vez en a) el derecho a la tutela judicial efectiva y b) la implementación de estándares de protección a través de los cuales se realiza la faceta garantista del derecho de acceso y se reestructura la gestión propia del servicio público de administración. En los siguientes acápite se desarrollan estas dos variables.

1.2. El derecho a la tutela judicial efectiva

El derecho de acceso a la justicia no se agota con la existencia formal de las garantías derivadas del mismo: no basta con que el ordenamiento jurídico prevea entidades,

instituciones, recursos u otra clase de mecanismos para acceder a la administración de justicia si estos no resultan adecuados y efectivos de cara a las necesidades jurídicas cuya satisfacción se pretende.

En tal sentido, el denominado derecho a la tutela judicial efectiva viene a complementar el derecho de acceso a la justicia al enmarcar la prestación del servicio público de administración de justicia con un componente de **efectividad**, de modo tal que pueda hablarse de que el Estado garantiza la realización sustancial (y no simplemente formal) de los postulados del acceso a la justicia.

En el caso del ordenamiento jurídico colombiano, la tutela judicial efectiva encuentra sus orígenes en el artículo 229 de la Constitución Política de 1991 y en el artículo 25 de la CADH (que se integra al texto constitucional por vía del bloque de constitucionalidad *stricto sensu*) y la jurisprudencia constitucional ha interpretado su contenido y alcance en el sentido de equiparlo con el derecho de acceso a la administración de justicia y de delimitar su alcance como derecho fundamental de aplicación inmediata que guarda relación con las garantías procesales que integran el derecho al debido proceso:

El acceso a la administración de justicia –derecho fundamental a la tutela judicial efectiva– ha sido catalogado como una necesidad inherente a la condición humana. Además ha sido considerado *“expresión medular del carácter democrático y participativo del Estado “ y “pilar fundamental de la estructura de nuestro actual Estado Social de Derecho”*.

[...]

La Corte ha explicado que la tutela judicial efectiva también hace parte del núcleo esencial del debido proceso (art. 29 CP) y se proyecta como derecho fundamental de aplicación inmediata que *“se garantiza a través de las distintas acciones y recursos que el ordenamiento jurídico ha previsto para la protección de los derechos”*, con la advertencia de que *“el diseño de las condiciones de acceso y fijación de los requisitos para su pleno ejercicio corresponde al Legislador “* (Corte Constitucional, 2016).

Por su parte, el profesor Luis Guillermo Marioni señala que el derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho de eficacia directa e inmediata sobre el Estado, que garantiza que el aparato judicial (incluyendo el sistema defensorial) tutele los derechos, intereses y prerrogativas que sean sometidos bajo su jurisdicción, donde la eficacia del derecho realmente se enfoca en limitar y conducir la actividad estatal cuando se presta el servicio público de administración de justicia (Marioni, 2007, p. 16).

En todo caso, el núcleo esencial del derecho a la tutela judicial efectiva se concreta en la existencia de un recurso rápido, sencillo y eficaz para acudir ante las instituciones competentes para impartir justicia,² enmarcado en las garantías propias de un debido proceso:

[...] el artículo 25.1 de la CADH hace referencia a que se debe garantizar el acceso a las personas a un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo, pero en todo caso lo que debe prevalecer es la efectividad del mismo, el cual será considerado de esta manera, siempre y cuando se logre el resultado para el cual fue concebido, es decir, la protección de los derechos fundamentales. En el mismo sentido lo sostiene la Corte IDH, cuando explica que el recurso debe resolverse “dentro de un plazo que permita amparar la violación (...) que se reclama”²⁴, es decir, la sencillez y la rapidez del recurso van dirigidos a asegurar la efectividad del mismo, por lo que “no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada en la práctica (Osorio & Perozo, 2017, p. 173).

Ahora bien, para efectos del presente análisis el derecho a la tutela judicial efectiva deviene absolutamente determinante respecto de los servicios prestados por las instituciones de defensoría pública, toda vez que estas se encuentran estructuradas no solo para garantizar el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad, sino también en condiciones de efectividad. El acceso no queda garantizado solo con el hecho de contar con un canal para ventilar determinadas pretensiones o necesidades ante las instituciones encargadas de impartir justicia, sino también es necesario que dichas pretensiones puedan ser atendidas adecuadamente mediante una defensa técnica de calidad.

2 “En la misma línea, los códigos procesales actuales han plasmado las garantías del derecho al debido proceso como principios orientadores de la actividad procesal y criterios para la interpretación de las normas allí contenidas, verbigracia, la Ley 1564 de 2012 –Código General del Proceso– la cual es aplicable en asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios, así como a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas cuando ejercen funciones jurisdiccionales, en aquellos aspectos que no se encuentran expresamente regulados en otras leyes, en su artículo 2 “acceso a la justicia” consagra el derecho de toda persona o grupo de personas a la tutela jurisdiccional efectiva, con sujeción a un debido proceso de duración razonable, indicando que los términos procesales se observarán con diligencia y que su incumplimiento injustificado dará lugar a sanciones.” (Osorio Sánchez & Perozo Hernández, 2017).

Lo anterior es tan contundente que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Whitley Myrie vs. Jamaica* (2004) reconoció que una de las facetas esenciales del derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra en la **prestación de servicios de asistencia jurídica**, toda vez que la complejidad de determinados procesos o la condición de vulnerabilidad de una persona en particular justifican que, para que el acceso al aparato judicial se considere como efectivo, deba contarse con la asistencia profesional efectiva de un abogado:

70. En virtud de lo expuesto y de la jurisprudencia existente de la Comisión, ésta considera que conforme a la Convención Americana el Estado está obligado a proporcionar a las personas acceso efectivo a acciones constitucionales, lo que en ciertas circunstancias requiere el suministro de asistencia jurídica.

[...]

72. Además, la Comisión considera que en las circunstancias del caso de autos, en que la Corte Suprema sería llamada a determinar los derechos del Sr. Myrie en el contexto de su juicio, declaración de culpabilidad y condena por un delito penal, los requisitos de una audiencia justa previstos por el artículo 8(1) de la Convención deben interpretarse en forma compatible con los principios que encierra el artículo 8(2) de la Convención, incluido el derecho, conforme al artículo 8(2)(e), a una asistencia efectiva de abogado.[32] En consecuencia, cuando una persona condenada que procura obtener la revisión constitucional de las irregularidades cometidas en un juicio penal carece de medios para contratar asistencia jurídica para llevar adelante una acción constitucional, y en que los intereses de la justicia así lo requieren, el Estado debe proporcionar dicha asistencia. En el caso de autos la falta de efectiva disponibilidad de asistencia jurídica ha privado al Sr. Myrie de la posibilidad de cuestionar las circunstancias de su encarcelamiento y condena penal por los medios previstos por la Constitución de Jamaica y de la Convención Americana, por lo cual ha infringido su derecho a una audiencia justa conforme al artículo 8(1)." (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2004).

El derecho a la tutela judicial efectiva evidencia de esta forma que la actuación de las instituciones que integran la administración de justicia (incluyendo el sistema defensorial) no se limita a la simple resolución de conflictos entre dos partes enfrentadas, sino que tiene el potencial de desplegarse para constituirse como una herramienta que permita alcanzar la efectividad material y la protección sustancial de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico, donde su adecuada estructuración resulta determinante.

1.3. Estándares generales de protección derivados del derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva

El derecho de acceso a la justicia (y también el derecho a la tutela judicial efectiva) da lugar a que se consoliden una serie de obligaciones de carácter prestacional en cabeza del Estado; sin embargo, el alcance del derecho de acceso a la justicia no se traduce solamente en obligaciones positivas en cabeza de las instituciones encargadas de gestionar y promover el acceso a la justicia, sino que también existen obligaciones de respeto o de no hacer que deben ser observadas para garantizar la efectividad del derecho de acceso.

En ese sentido, desde la doctrina estas obligaciones (de hacer y no hacer) se han sistematizado en las siguientes categorías:

Obligaciones de reconocimiento: de manera general consisten en que en el ejercicio de configuración legislativa no se pueden desconocer los contenidos constitucionales del derecho de acceso a la justicia, lo cual implica “el reconocimiento del derecho de acceder al aparato de administración de justicia, así como del deber de respetar las garantías judiciales y del derecho a obtener una respuesta acorde a derecho y ejecutable.” (Acosta, 2010, p. 196).

Así mismo, debe tenerse en cuenta que la obligación de reconocimiento no solamente lleva implícita la consagración legal y constitucional del derecho de acceso como categoría *ius fundamental* dentro de nuestro ordenamiento jurídico, sino también el establecimiento de medidas diferenciales para garantizar su protección reforzada hacia grupos que tradicionalmente se han encontrado en una situación de especial vulnerabilidad.

Obligaciones de respeto: implican que las instituciones encargadas de regular y prestar el servicio de administración de justicia no deben imponer trabas que impidan el acceso a la justicia. Lo anterior no se traduce en la inexistencia de límites, toda vez que un acceso desmesurado o “exceso de justicia” terminaría por producir el efecto de desbordar las instituciones de justicia y hacer nugatorio el derecho de acceso.³

3 “En Colombia, al legislador le corresponde la tarea de regular todos los aspectos necesarios para garantizar el pleno ejercicio del acceso a la Justicia, y por medio de esa regulación puede imponer límites necesarios para el disfrute de este derecho en condiciones de igualdad. Al respecto, la Corte Constitucional ha aseverado que la posibilidad ilimitada de acceder a la administración de justicia conllevaría

Las obligaciones de respeto se traducen entonces en el deber que tiene el Estado de no imponer trabajos injustificados que representen una carga irrazonable o desproporcionada para acceder a la justicia.

Obligaciones de garantía: se traducen en las obligaciones positivas en cabeza del Estado para garantizar el acceso a la justicia en condiciones de adecuación y efectividad. La obligación de garantía cubre cada una de las facetas del derecho de acceso a la justicia y su objetivo fundamental consiste en “lograr el buen gobierno de la función y la infraestructura judicial con miras a satisfacer las prestaciones necesarias para la salvaguarda efectiva de este derecho.” (Acosta, 2010, p. 197).

Este tipo de obligación a su vez se desglosa en cuatro componentes diferenciales que se relacionan con a) la gestión de la infraestructura de las instituciones competentes para impartir justicia (asequibilidad), b) la prestación de servicios diferenciales de acuerdo con las condiciones de vulnerabilidad de ciertos sectores de la población (accesibilidad), c) la incorporación de las necesidades de los usuarios como criterio para evaluar y reformar las instituciones y mecanismos dispuestos en el ordenamiento jurídico para garantizar el derecho de acceso (adaptabilidad) y d) la prestación de un servicio de calidad (aceptabilidad) (Acosta, 2010, pp. 197-198).

Ahora bien, estos componentes se traducen en medidas de acción concreta o estándares que debe acatar el Estado y que se manifiestan en todas las fases en que se debe hacer efectivo el acceso a la justicia (preprocesal, procesal y postprocesal) (Sánchez Vallejo, 2017, pp. 228-230). Dentro de los mencionados estándares, la Organización de Estados Americanos ha identificado los siguientes, derivados de los pronunciamientos que se han emitido al interior del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (OEA, 2007):

- Deber del Estado de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a un recurso judicial efectivo.
- Remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impidan o limiten la posibilidad de acceso a la justicia. Dentro de esta obligación se

la parálisis total del aparato jurisdiccional e impediría la materialización del derecho a obtener una pronta y cumplida justicia, afectando el interés general, toda vez que “se llegaría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos”. Por tal razón, dicho tribunal ha señalado que las reglas fijadas por el legislador para el inicio, desarrollo y conclusión de los procesos judiciales “consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y fin de los procesos, y permiten desarrollar el principio de legalidad” (Osorio & Perozo, 2017, p.178.).

incluye la provisión de servicios de asistencia jurídica gratuita bajo ciertos criterios⁴ en favor de aquellas personas que no cuentan con los recursos suficientes para acceder en condiciones de igualdad a la administración de justicia para obtener la tutela efectiva de sus derechos, lo cual obedece al hecho de que la complejidad técnica que caracteriza a los mecanismos jurídicos previstos en el ordenamiento justifica la orientación y representación por profesionales del derecho.

Bajo este contexto, vale la pena destacar que las acciones previstas en la jurisdicción contencioso-administrativa representan un ejemplo de la alta complejidad técnica y de los elevados costos que implica el ejercicio de un mecanismo legal para, por ejemplo, obtener la reparación de un perjuicio como consecuencia de la vulneración de un derecho por parte de la administración. En ese sentido, el institucionalizar sistemas de asistencia jurídica gratuita especializados por áreas temáticas constituye un avance significativo para materializar la eficacia del derecho de acceso a la justicia.

- Los recursos judiciales deben ser económicos y/o asequibles.
- La localización de tribunales y otras instituciones que prestan el servicio de administración de justicia deben encontrarse al alcance quienes desean acudir a los mismos.
- Los funcionarios encargados de impartir justicia deben ser personas idóneas y calificadas.⁵

4 “6. Al respecto, el SIDH ha establecido la obligación de remover aquellos obstáculos en el acceso a la justicia que tengan origen en la posición económica de las personas. Tanto la Corte Interamericana como la CIDH han fijado la obligación de proveer en ciertas circunstancias servicios jurídicos gratuitos a las personas sin recursos, a fin de evitar la vulneración de su derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial efectiva. Con esto en miras, la Comisión Interamericana ha identificado algunos criterios para la determinación de la procedencia de la asistencia legal gratuita en los casos concretos. Estos son: a) la disponibilidad de recursos por parte de la persona afectada; b) la complejidad de las cuestiones involucradas en el caso y c) la importancia de los derechos afectados” (OEA, 2007 p.2).

5 “La idoneidad de los jueces en el ejercicio de su función judicial se constituye como uno de los estándares esenciales para que el acceso a la justicia se cumpla de manera íntegra y en condiciones de igualdad. Por lo anterior, cabe destacar tres aspectos esenciales en cuanto a la preparación del operador judicial: a) requisitos mínimos para la postulación al cargo como juez o magistrado de las distintas corporaciones de la Rama Judicial, b) la capacitación de los mismos, y finalmente c) el cargo en Carrera Judicial como garantía de la eficacia de su gestión” (Osorio Sánchez & Perozo Hernández 2017, p. 203).

- La gestión de los mecanismos e instituciones encargadas de prestar el servicio de administración de justicia debe diversificarse en el entendido de que deben reconocer y gestionar con mecanismos eficaces los desequilibrios y disparidades que se generen de acuerdo con la naturaleza de cada conflicto sometido a su conocimiento. (Camacho, 2013, p. 26).

Visto todo lo anterior, puede evidenciarse la conexión transversal que existe entre el derecho de acceso a la justicia (en todas sus dimensiones), la tutela judicial efectiva, la administración de justicia (como conjunto de recursos y mecanismos) y el debido cumplimiento de cada uno de los estándares que vienen de describirse.

Sin embargo, dicha conexión no siempre se mantiene estable y en muchos de sus puntos clave de articulación encuentra vacíos, impedimentos y contradicciones que dificultan la realización plena y armónica del acceso a la justicia como un todo, generando como consecuencia la insatisfacción del derecho y la correlativa disminución de los niveles de protección que le son inherentes a su naturaleza; a dichos vacíos, contradicciones e impedimentos se les denominará de manera general como **obstáculos al derecho de acceso a la justicia**.

Dichos obstáculos corresponden a circunstancias de orden social, cultural, económico, geográfico, institucional y político, que impiden que las personas puedan acceder **efectivamente** a las instituciones encargadas de impartir justicia para obtener la tutela de sus derechos, donde vale la pena preguntarse si los estándares existentes, aplicados de manera generalizada, permiten responder adecuadamente a este tipo de circunstancias.

Para dar respuesta a esta cuestión es clave insistir en una noción esencial a la cual se había hecho referencia previamente: **la de necesidades jurídicas**, que por sí misma implica la existencia de una problemática o conflicto que requiere la intervención de un tercero para obtener su efectiva satisfacción. (La Rota, Ordóñez, Santa Mora & Yepes, 2014, p. 32) y que para ser caracterizada como jurídica requiere que la problemática que la origina también tenga una naturaleza jurídica y que constituya la causa principal de un conflicto entre los derechos, potestades, prerrogativas e intereses que han sido reconocidos (o cuyo reconocimiento se busca obtener) a uno o varios sujetos específicos:

De la definición de acceso a la justicia constatamos que el elemento de necesidades jurídicas es central, al tratarse del requerimiento al que debe responder el sistema de justicia. El contenido de este concepto depende de dos elementos esenciales que explican el paso de un problema social cualquiera a un problema jurídico y, a su turno, a una necesidad jurídica. Primero, al ser jurídico, cualquier problema social debe versar sobre la existencia de un derecho constitucional, legal, jurisprudencial, administrativa o contractualmente reconocido. Y segundo, ese problema, para que se considere una necesidad jurídica debe suponer un conflicto –una situación contenciosa entre dos o más partes– sobre la titularidad de ese derecho o sobre alguna circunstancia que afecta el goce y disfrute del mismo (La Rota, Ordóñez, Santa Mora, & Yepes, 2014, p. 31).

Desde la perspectiva del Departamento Nacional de Planeación (DNP), las necesidades jurídicas se clasifican en dos diferentes categorías: las necesidades jurídicas declaradas (NJD) y las necesidades jurídicas insatisfechas (NJI); las primeras hacen referencia a la existencia de “un problema, conflicto o desacuerdo que debe haber afectado un derecho, al punto de que se requeriría la intervención de un tercero”. (DNP, 2016), mientras que las segundas corresponden a “la situación que es identificada como problemática y no ha sido resuelta” (DNP, 2016).

El conflicto que genera la necesidad jurídica constituye así una confrontación sobre la legitimidad y la justicia con que se otorgan, reconocen y ejercen ciertos derechos y potestades, donde son las instituciones y autoridades que integran la administración de justicia las llamadas a resolver este tipo de situaciones mediante el cumplimiento de los estándares anteriormente enunciados para así garantizar un orden social justo. Sin embargo, ¿estos estándares funcionan igual en todas las circunstancias e instituciones?

Para dar respuesta a este cuestionamiento, el presente estudio parte del reconocimiento de que existen estándares especializados que complementan a los que tradicionalmente se han estructurado en materia de acceso a la justicia. Evidencia de lo anterior es el caso de la defensoría pública que, al ser considerada como instrumento indispensable para promover el acceso gratuito de sectores vulnerables de la población a la administración de justicia, cuenta con estándares propios orientados a promover y ampliar la protección otorgada en este campo al derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

Por ello, a partir de este punto, el análisis se concentrará en presentar un estudio de la naturaleza de los sistemas de defensoría y de los estándares especializados que se han estructurado en el ámbito de su institucionalidad para superar las barreras que afectan el derecho de acceso a la justicia y con posteridad se explorará la forma en que la aplicación de estos estándares pueden incidir positivamente en la superación de las barreras de acceso a la justicia en todas las áreas del derecho, haciendo énfasis en el derecho administrativo, que resulta paradigmático por su alto grado de complejidad (y de necesidades jurídicas insatisfechas).

2. LA DEFENSORÍA PÚBLICA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA

2.1. Naturaleza de los sistemas de defensoría pública

Los sistemas de defensoría pública se pueden definir como el conjunto de instituciones con que se cuenta en un ordenamiento determinado con el fin de prestar **asistencia jurídica⁶ gratuita** (judicial o extrajudicial) en favor de aquellos sectores de la población que, por su condición social, económica o cultural, enfrentan mayores dificultades para poder acceder a la administración de justicia en condiciones de igualdad. Este tipo de esquemas también se conocen con el nombre de ayuda legal o *legal aid* (en países pertenecientes a la tradición del *common law*).

La Corte Constitucional colombiana ha reconocido que la Defensoría Pública se concibe con el propósito de representar judicial o extrajudicialmente a quienes no pueden asegurar el amparo efectivo de sus derechos, constituyéndose como una figura que permite materializar el derecho de acceso a la justicia y el derecho a la defensa (en el marco del debido proceso). (Corte Constitucional, 1996).

Los sistemas defensoriales materializan así la obligación que tienen los Estados de remover los obstáculos al acceso a la justicia que tengan origen en la condición económica⁷ de las personas con miras a garantizar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

Ahora bien, la prestación de los servicios defensoriales se caracteriza por a) encontrarse sujeta al cumplimiento de unas **condiciones mínimas** que pueden ser

6 "La ayuda legal es el mecanismo de que se valen las sociedades para reducir las barreras de acceso a la justicia de aquellas personas que carecen de medios. En la mayoría de los sistemas judiciales de Latinoamérica la ayuda legal se presta mediante funcionarios públicos, está concentrada en los temas penales y se organiza una entidad o servicio a menudo denominado Defensoría Pública. Por el contrario, en la mayoría de los países de Europa Occidental este servicio se presta por abogados privados en un régimen de concierto establecido entre el gobierno y los Colegios de Abogados." (Santos Pastor, 1998, p. 30).

7 "En este sentido, en la Opinión Consultiva 18/03 "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", la Corte estableció que la negativa a prestar un servicio público gratuito de defensa legal a las personas sin recursos constituye una vulneración del debido proceso y del derecho a la protección judicial efectiva." (OEA, 2007).

fijadas de forma autónoma dentro la legislación interna de cada Estado y b) por tener un **alcance y una configuración específicos** que determinan la eficiencia en su operatividad.

En relación con las denominadas **condiciones mínimas**, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha establecido lineamientos que deben ser observados para determinar la procedencia de la asistencia en ciertas situaciones específicas: “a) la disponibilidad de recursos por parte de la persona afectada; b) la complejidad de las cuestiones involucradas en el caso y c) la importancia de los derechos afectados.” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, p. 2).

Así mismo, en la Opinión Consultiva No. 11/90, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) precisó que “las circunstancias de un procedimiento particular, su significación, su carácter y su contexto en un sistema legal particular, son factores que fundamentan la determinación de si la representación legal es o no necesaria para el debido proceso” (OEA, 2007, pp. 9-10).

En segundo lugar, respecto de las nociones de **alcance y configuración**, se tiene que la primera noción abarca los campos o áreas del derecho en los que se presta el servicio defensorial, la población a la que beneficia y la tipología de los servicios prestados, mientras la segunda noción se refiere a la estructura orgánica dispuesta para la prestación del servicio defensorial. Debe tenerse en cuenta que ambos elementos revisten una incidencia crucial en materia presupuestal y de política pública, determinando los procesos de transformación que experimentan los sistemas defensoriales:

De tal forma que el problema se sitúa no tanto en la necesidad de contar con mecanismos que, como la asistencia jurídica gratuita, promuevan el acceso a la justicia para las personas de escasos recursos, sino en el alcance y configuración que se le otorga. Mientras que el alcance hace referencia preferentemente a los criterios de elegibilidad de los usuarios, a la cobertura en los diversos órdenes jurisdiccionales, así como su posible inclusión en los mecanismos alternativos de solución de conflictos o, incluso, respecto de su aplicación para la orientación y asesoría jurídica previa a juicio que permita adoptar decisiones informadas ante un conflicto jurídico; la configuración de la asistencia jurídica reside en el modelo adoptado para su concesión y prestación.

Así pues, con independencia del modelo que se adopte, tanto el alcance como la configuración de la asistencia jurídica gratuita no sólo tienen un impacto directo sobre el presupuesto público, sino que su efectividad depende, asimismo, de la capacidad económica de cada Estado. Esta situación de dependencia económica ha provocado

que se trate de una institución en constante transformación, no sólo con el objeto de ajustarse al cumplimiento de sus propios fines, como lo es el acceso a la justicia o el fomento a la igualdad material, sino también para adaptarse a la disponibilidad de los recursos públicos y al cumplimiento de criterios tales como la eficiencia económica (Maqueo Ramírez, 2012, p. 144).

Como corolario de todo lo anterior, se tiene que las defensorías resultan esenciales en razón a que se constituyen como instituciones que permiten canalizar y atender necesidades jurídicas insatisfechas a través de la prestación de servicios de asistencia jurídica gratuita a sectores vulnerables, con el propósito de materializar de forma justa y equitativa los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva,

Sin embargo, para concretar este propósito, la labor defensorial debe cumplir a su vez con unos estándares o parámetros especializados para desarrollar adecuadamente su misión tuitiva. Dichos mínimos o estándares de protección se estudian a continuación.

2.2. Estándares específicos de protección enfocados a los sistemas defensoriales

Llegados a este punto, es necesario señalar que la interpretación excesivamente amplia que se ha consolidado sobre los contenidos de los derechos de acceso a la justicia y del derecho a la tutela judicial efectiva ha llevado a que se desconozca o se omita que cada una de las instituciones que conforman el esquema sobre el que funciona la administración de justicia deben, a su vez, orientarse por estándares especializados que se adapten a su labor, favorezcan su articulación con las competencias de otras autoridades y permitan evaluar con precisión la forma en que ejercen sus competencias.

Desde la perspectiva del análisis desarrollado a lo largo de estas páginas, se insiste en el desarrollo de sus competencias por la defensoría pública orientada por estándares especializados cuyo cumplimiento garantiza que se consolide un nivel adecuado de protección a los derechos de acceso y a la tutela judicial efectiva, a través de la prestación de un servicio de asistencia jurídica gratuita.

En ese sentido, los estándares especializados de los sistemas de defensoría pública se derivan de normas de *hard law* y de *soft law* (Deverchenko, 2012), destacándose entre las primeras las disposiciones incorporadas en el Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos (PIDCP),⁸ el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),⁹ la Convención de los derechos del niño,¹⁰ la Convención internacional sobre la protección de los trabajadores migrantes y sus familias,¹¹ la Convención de los derechos de las personas con discapacidad¹² y la Convención Americana de Derechos Humanos.¹³

Para el caso colombiano, las garantías establecidas en las normas de *hard law* en materia de defensoría pública se integran al ordenamiento jurídico por vía del

-
- 8 Artículo 14 numeral 3 literal d) establece que en el marco de todo procedimiento judicial las personas tienen derecho a las siguientes garantías mínimas: “d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo”.
- 9 Appropriate procedural protection and due process are essential aspects of all human rights but are especially pertinent in relation to a matter such as forced evictions which directly invokes a large number of the rights recognized in both International Covenants on Human Rights. The Committee considers that the procedural protections which should be applied in relation to forced evictions include:
[...] (g) provision of legal remedies; and (h) provision, where possible, of legal aid to persons who are in need of it to seek redress from the courts. (para. 15 General Comment # 7. The right to adequate housing (art. 11.1 of the Covenant): forced evictions) (Deverechenko, 2012, pp. 13-14).
- 10 El Artículo 37 literal d de la convención establece que “todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada”. Adicionalmente, el artículo 40, numeral dos literal b dispone que todo niño acusado por infringir normas penales “será informado sin demora y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa”.
- 11 El Artículo 18, numeral 3 literal 3 establece que los trabajadores migratorios y sus familias tendrán los mismos derechos que los nacionales ante las Cortes y Tribunales, donde en materia defensorial se reconoce que los trabajadores migrantes tienen derecho a contar con defensores de oficio en caso de que no puedan sufragar uno de confianza: “d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistido por un defensor de su elección; a ser informado, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente si careciera de medios suficientes para pagar.”
- 12 En el artículo 13 numerales 1 y 2 se reconoce que las personas en condición de discapacidad tienen el derecho a acceder a la justicia en igualdad de condiciones, y que, en consecuencia, se debe realizar un ajuste en los procedimientos y en la capacitación de los funcionarios que prestan su servicio a la administración de justicia, lo cual incluye a los defensores públicos.
- 13 En su artículo 8 literal e sobre garantías judiciales establece el “derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley.”

bloque de constitucionalidad en *stricto sensu*, toda vez que se trata de normas que reconocen y protegen derechos humanos y que no pueden suspenderse en estados de excepción. Así mismo, y por virtud del bloque de constitucionalidad en sentido lato, las leyes orgánicas y estatutarias que regulan el aparato judicial y el derecho de acceso a la justicia también se constituyen como parámetros de constitucionalidad que definen el sistema de defensoría pública (Osorio & Perozo, 2017, p. 182).

Ahora bien, los parámetros derivados de las normas de *hard law* tienen un propósito especial: consagrar la asistencia jurídica prestada por las defensorías públicas como un derecho exigible a los estados, con miras a garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva. Los estándares de *hard law* buscan entonces que se garantice el acceso a la justicia en forma igualitaria, a través de los sistemas defensoriales, poniendo a disposición de la ciudadanía medios prácticos, sencillos y concretos para el efecto. (Alves, 2008, p. 155).

Así, la asistencia jurídica adquiere un carácter vinculante y obligatorio que no puede ser desconocido por las autoridades nacionales so pena de que haya lugar a la activación de mecanismos jurídicos internos para exigir su cumplimiento o inclusive, de que se desencadene la responsabilidad internacional del Estado como consecuencia del desconocimiento de sus compromisos en materia de derechos humanos en el ámbito de la defensa y las garantías judiciales.

Aunque lo anterior es esencial, debe reconocerse sin embargo que los estándares de *hard law* por sí mismos no definen totalmente la forma en que el sistema defensorial debe estructurarse y prestar sus servicios para que garantice de manera efectiva los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. Y es en este punto donde los estándares de *soft law* juegan un rol esencial como pautas orientadoras que definen los elementos básicos que se deben observar para prestar una asistencia jurídica de calidad.

Lastimosamente, estos elementos aún no tienen un carácter vinculante, pero ello no es óbice para que de forma progresiva se sienten las bases para que los servicios ofrecidos en sede defensorial sean adecuados, eficaces, rápidos y sencillos.

En todo caso, sobre este punto deben destacarse los aportes realizados por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos que a través de distintas resoluciones ha desarrollado temas cruciales que se traducen en estándares para la configuración interna de los servicios de defensoría pública, tales como a) la autonomía y el fortalecimiento de la defensoría pública para garantizar el

acceso a la justicia, b) la creación de la figura del defensor público interamericano, c) la creación conjunta de buenas prácticas en materia defensorial, d) la promoción de la capacitación de los defensores públicos, e) la cooperación internacional en materia defensorial, y f) la implementación de guías y otros tipo de documentos orientadores de la labor defensorial, entre otros.

Así mismo, se destaca el aporte realizado por el Comité Jurídico Interamericano, consistente en la elaboración de diez principios básicos sobre la labor defensorial y en la incorporación del principio del efecto útil de las normas en materia defensorial y procedimental. Los estándares que vienen de mencionarse se desarrollan de forma detallada en el Anexo I que acompaña el presente estudio.

Ahora bien, para el caso de Colombia resulta de vital importancia analizar las denominadas “Reglas de Brasilia” como normas de *soft law* que sientan parámetros determinantes en la estructuración y prestación de servicios de defensoría pública. Las reglas fueron aprobadas en 2008 durante la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana partiendo del reconocimiento de que el sistema judicial (o administración de justicia para efectos del presente trabajo) se consolida como un instrumento para lograr la defensa efectiva de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad. En ese sentido, las reglas plantean recomendaciones y orientaciones generales que aplican a nivel de política pública pero también al trabajo cotidiano de los servidores y operadores del sistema judicial, brindando soluciones a nivel general y especializado con miras a hacer eficaz el derecho de acceso a la justicia.

En nuestro ordenamiento jurídico estas normas fueron adoptadas y difundidas por la Comisión de Género de la Rama Judicial y por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y su contenido, para efectos del presente análisis, puede categorizarse en dos grandes áreas temáticas: 1) implementación de una política pública de promoción del acceso a la justicia, y 2) adopción de medidas para garantizar la tutela judicial efectiva en sede defensorial. El contenido de las reglas más relevantes en materia defensorial puede ser consultado en el Anexo II del presente documento.

Aunado a lo anterior, resulta fundamental traer nuevamente a colación el precedente sentado en el caso *Whitley Myrie vs. Jamaica*, donde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció un estándar adicional que resulta fundamental para efectos del presente análisis: la asistencia jurídica gratuita debe “ejercerse de forma competente”, de manera que el Estado debe garantizar un control adecuado

en aquellas situaciones donde resulte evidente que el servicio prestado no responde en un grado mínimo a la necesidad jurídica que debe resolverse.¹⁴

Puede verse entonces cómo los estándares de protección generales, la defensoría pública y sus estándares especializados se *combinan* para el logro de un objetivo esencial: la materialización sustancial del derecho a la tutela judicial efectiva, donde a través de la provisión de servicios de asistencia jurídica gratuita se permite que la población beneficiaria pueda acceder a la justicia en igualdad de condiciones, abriendo el camino para la satisfacción de aquellas necesidades jurídicas que de otro modo no podrían ser atendidas.

La palabra “*combinan*” se resalta, toda vez que, bajo ninguna de las categorías de estándares señalados se encuentra contemplada la articulación armónica de las instituciones, políticas, recursos y mecanismos dispuestos en la administración de justicia como condición para garantizar adecuadamente los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva; lo anterior es de capital importancia, toda vez que, en el caso del derecho administrativo, una de las mayores causas de disfuncionalidad en la prestación de servicios defensoriales corresponde a este tipo de falencia.

Ahora bien, para que estos estándares no se conviertan en simples declaraciones de buena intención y que realmente el índice de necesidades jurídicas declaradas (NJD) y de necesidades jurídicas insatisfechas (NJI) disminuya de forma proporcionalmente inversa al crecimiento de un índice de necesidades jurídicas satisfechas (NJS), es necesario comprender cuáles son las dinámicas bajo las cuales se desarrolla efectivamente el funcionamiento de las instituciones encargadas de prestar servicios tendientes a garantizar el derecho de acceso a la justicia.

14 “62. En el caso de autos la Comisión señala que el Estado proporcionó al Sr. Myrie asistencia letrada para las actuaciones penales seguidas contra él. Sin embargo, como sucede con todos los derechos previstos en la Convención, ese derecho debe ser garantizado en forma tal que resulte efectivo, por lo cual no sólo requiere el suministro de defensor, sino que el mismo ejerza ese patrocinio en forma competente. La Comisión ha reconocido también que el Estado no puede ser considerado responsable de todas las fallas de desempeño del abogado defensor, dado que la profesión de abogado es independiente del Estado y éste no tiene conocimiento ni control de la manera en que un abogado defensor patrocina a su cliente.^[26] No obstante, el artículo 8(2)(c) de la Convención impone a las autoridades nacionales la obligación de intervenir si la omisión del abogado de brindar un patrocinio eficaz es evidente o si la omisión es puesta en su conocimiento con suficiente claridad.^[27]”

En este punto, el derecho administrativo se presenta como un campo de análisis amplio que combina variables de interés para efectos de esta investigación; no solamente se trata de una de las áreas del derecho de más alta complejidad técnico-jurídica, sino que, además, incorpora uno de los más altos índices de NJI frente a los cuales la actual configuración del sistema defensorial y la aplicación de sus estándares especializados no han resultado del todo adecuados para reducir la insatisfacción y concretar en mayor medida los postulados de la tutela judicial efectiva y del acceso a la justicia.

Para ilustrar lo anterior, en el acápite final de este trabajo se presentará un análisis enfocado a los índices de NJD y de NJI identificados en el derecho administrativo colombiano de cara a la configuración actual del sistema de defensoría pública y sus estándares.

3. EL PANORAMA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA

3.1. Tipología de necesidades jurídicas ventiladas en la jurisdicción contencioso-administrativa

Como se señalaba anteriormente, el campo en que se consolidan las NJD y NJI en el derecho administrativo colombiano se caracteriza por su amplitud y su complejidad: temas laborales, ambientales, tributarios, indemnizatorios y otros hacen parte de ese ámbito complejo de las necesidades jurídicas que se generan en relación con el Estado.

En ese sentido, el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial (2015-2018) resulta ilustrativo, toda vez que en el mismo se realizó un diagnóstico que permitió identificar que, dentro de los denominados “ingresos efectivos” que constituyen la demanda de justicia, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ocupa el segundo lugar en materia de participación sobre los ingresos efectivos totales de la Rama Judicial con un porcentaje del 9.98 % de la demanda de servicios judiciales. (Consejo Superior de la Judicatura, 2018, p. 105).

Este porcentaje se traduce en la tramitación ante el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y Juzgados Administrativos de un total de 809.488 procesos en el periodo de 2010 a 2013 (Consejo Superior de la Judicatura, 2018, p. 155) y de la siguiente cantidad de procesos en los años 2016, 2017 y 2018:

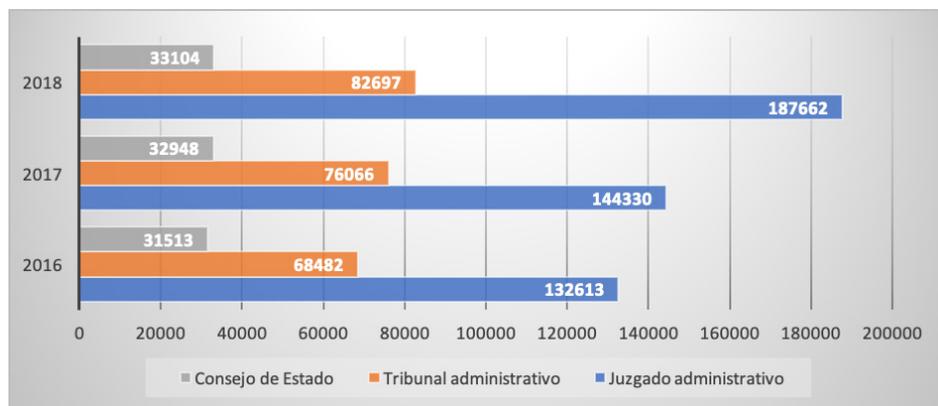
Tabla 1. Procesos tramitados en la jurisdicción contencioso administrativa

Año	Juzgados administrativo	Tribunales administrativo	Consejo de Estado	Total
2016	132.613	68.482	31.513	234.624
2017	144.330	76.066	32.948	255.361
2018	187.662	82.697	33.104	489.985
Totales	464.605	22.7245	97.565	979.970

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Sistema Estadístico de la Rama Judicial y del Consejo superior de la judicatura, 2018.

La cantidad de casos tramitados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo tiende a presentar un crecimiento constante y sostenido a través de los años, lo cual indica que los índices de NJD también mantienen una tasa de crecimiento estable.

Figura 1. Casos tramitados JCA (2016-2018)



Fuente: elaboración propia.

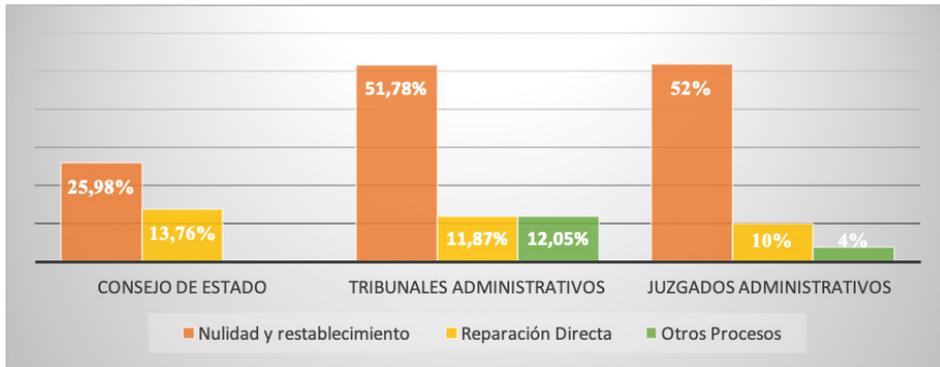
Sin embargo, valdría la pena preguntarse si el mantenimiento de esta tasa es resultado de un proceso de educación adecuada sobre las necesidades jurídicas existentes en derecho administrativo o si, por el contrario, el índice de NJD debería estar experimentando una tasa de crecimiento exponencial y no una de carácter homogéneo y lineal, que resulta del mantenimiento (y no disminución) de los obstáculos que impiden que se materialice adecuadamente el derecho de acceso a la justicia.

En cuanto a la tipología de casos tramitados, exceptuando las acciones de tutela,¹⁵ el Consejo Superior de la Judicatura ha identificado que los procesos donde se concentra la mayor cantidad de demanda de servicios judiciales en el área del derecho administrativo corresponden a los de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y luego se encuentra la categoría denominada otros procesos, que comprende

¹⁵ Se exceptúan para efectos del presente análisis por ser acciones constitucionales, de carácter público e informal que, para efectos de su interposición no requieren de la participación de un abogado o de un defensor público.

los ejecutivos (cobro coactivo), controversias contractuales, conciliaciones, acciones populares y de grupo.¹⁶

Figura 2. Tipología de procesos

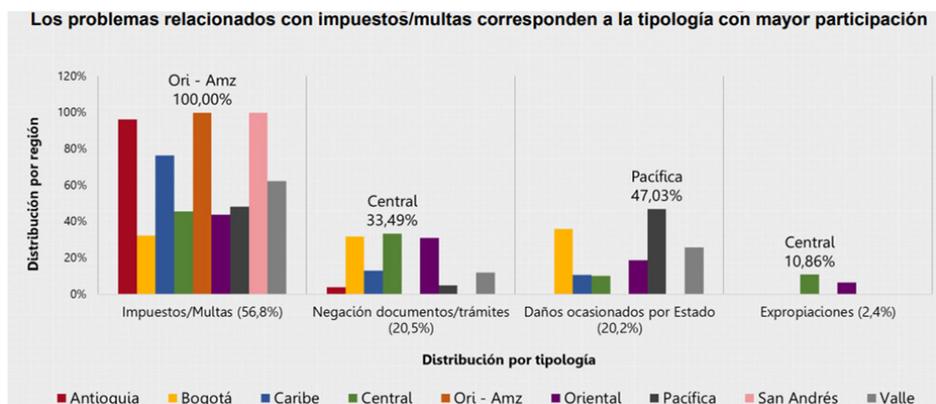


Fuente: elaboración propia.

Complementando la información que viene de reseñarse, el DNP mediante la encuesta de necesidades jurídicas aplicada durante 2016 estableció un *ranking* de la demanda de acceso a la justicia en términos de NJD y a partir de él construyó una categorización de tipos de casos, donde en relación con el derecho administrativo se estableció que el índice de NJD¹⁷ en cuestiones relacionadas con el Estado equivale apenas a un 1.8 % (DNP, 2017) sobre el total analizado y que dentro de dicho índice, los casos donde se acumula mayor demanda de asistencia jurídica son aquellos relacionados con impuestos,¹⁸ documentación, daños ocasionados por el Estado y expropiaciones, tal como puede evidenciarse en la siguiente figura:

-
- 16 Para mayor información ver Plan sectorial de desarrollo rama judicial 2015-2018. Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/5113559/Plan_Sectorial_de_Desarrollo_Rama_Judicial_2015-2018+%283%29.pdf/a7b785e1-fb02-4ff6-905b-c16ac93df312
- 17 Para mayor información consultar: <https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/Documents/NecesidadesJuridicasenColombia.pdf>
- 18 Una referencia ilustrativa a la complejidad de este tipo de casos se encuentra en el Caso Cantos Vs. Argentina.

Figura 3. Participación de tipologías de Estado por región



Fuente: <https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/Documents/NecesidadesJuridicasenColombia.pdf>

Todas las cifras que vienen de exponerse ponen en evidencia una realidad trascendental que en el futuro permitirá reorientar la labor de las instituciones encargadas de administrar justicia, incluyendo la defensoría pública, y es que el derecho administrativo incorpora un importante aspecto prestacional y económico que, en últimas, viene a consolidar los índices de NJD y NJI entre la mayoría de la población. Para el ciudadano de a pie no reviste la misma relevancia un análisis dogmático teórico sobre la legalidad de un acto administrativo que cuando una decisión adoptada en sede judicial le reconoce o deniega una prestación derivada del análisis de la mencionada legalidad (por ejemplo, cuando en el ámbito de la reparación directa se otorga una indemnización como consecuencia de una acción u omisión de la administración que genera un daño antijurídico).

Por otro lado, debe señalarse que en la actualidad no se ha realizado un diagnóstico claro y detallado sobre la incidencia que puede tener la labor de la defensoría pública en materia de derecho administrativo; de hecho, dentro de las cifras presentadas no existe información sobre el número y tipo de casos que ingresaron a través del sistema de defensoría pública o que contaron con la participación de un defensor asignado durante su tramitación.

En la información analizada se realiza una aproximación general al número y tipo de casos tramitados, pero se omite el análisis de ciertas variables, como por ejemplo la existencia de condiciones “habilitantes”, que permitan determinar si resulta justificable

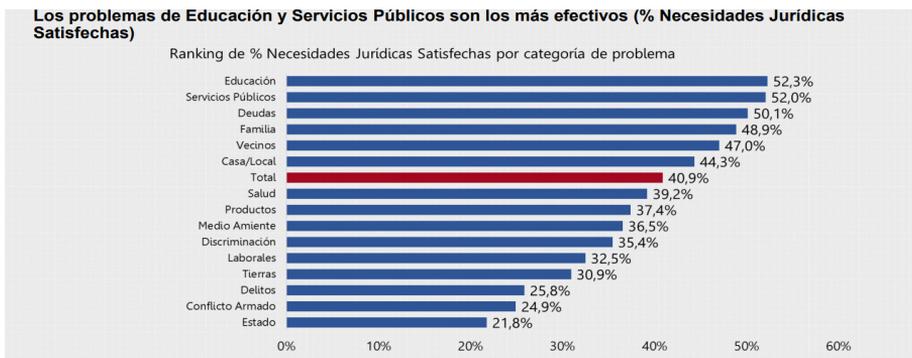
la intervención del sistema de defensoría pública en sede de lo contencioso administrativo. En consecuencia, no existe información que permita conocer con precisión si existe una incidencia real del sistema defensorial para atender las necesidades jurídicas ventiladas en la jurisdicción contencioso-administrativa y si, tal como se analizará en el siguiente acápite, dicha incidencia resulta efectiva para incrementar el índice de NJS.

3.2. Nivel de satisfacción de las necesidades jurídicas en materia de derecho administrativo

El nivel de satisfacción de las NJD se relaciona directamente con la existencia de mecanismos rápidos, sencillos y efectivos para acceder a la administración de justicia. En ese sentido, el índice de NJS guarda una relación directamente proporcional con la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva: así, a mayor grado de protección del mencionado derecho, mayor será el índice de satisfacción de necesidades jurídicas y consecuentemente, disminuirán sustancialmente las variables (u obstáculos) que generan insatisfacción.

Ahora bien, en materia de derecho administrativo el DNP ha identificado que el índice de satisfacción de NJD muestra una tendencia insatisfactoria: tal como puede evidenciarse en el gráfico que se presenta a continuación, del 100% de las necesidades jurídicas ventiladas en sede de lo contencioso administrativo como consecuencia de algún conflicto generado con el Estado, tan sólo un 21,8% son atendidas de forma adecuada y satisfactoria. (DNP, 2017).

Figura 4. Efectividad por categoría de problema



Fuente: <https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/Documents/NecesidadesJuridicasenColombia.pdf>

De hecho, el nivel de satisfacción de las NJD relacionadas con asuntos de Estado se encuentra catalogado en el último lugar del *ranking* elaborado por el DNE, muy por debajo de la media establecida por esta autoridad.

Las causas que determinan esta tendencia, según el DNE, son aquellas relacionadas con el tiempo excesivo que toman los trámites ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (37,7 %), los altos costos de los procesos (30,7 %), el desconocimiento (23,6 %) y la percepción de que determinada necesidad jurídica no era importante (52,08 %) (DNE, 2017).

En relación con las dos primeras causas identificadas, debe señalarse que estas se traducen en afectaciones graves al derecho a la tutela judicial efectiva, toda vez que denotan falencias en la configuración de recursos rápidos, sencillos y efectivos, y además ponen de manifiesto la existencia de costos (económicos y procesales) que se transforman en cargas injustificadas que terminan imposibilitando la debida tramitación de procesos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El desequilibrio en la ecuación de efectividad en la tutela de los derechos y satisfacción de NJD es entonces evidente en el caso del derecho administrativo, y en la medida en que el desequilibrio se prolongue, el índice de necesidades jurídicas insatisfechas crecerá exponencialmente.

Sin embargo, y tal como se explorará en el siguiente acápite, un sistema defensorial debidamente estructurado puede contribuir¹⁹ a solucionar los obstáculos que generan desequilibrio, especialmente en lo relacionado con los costos económicos que pueden llegar a hacer insostenible un proceso administrativo.

3.3. ¿Qué pasa con la defensoría y el acceso a la justicia administrativa en Colombia?

El Sistema de Defensoría Pública colombiano se concibe como un servicio público que presta la Defensoría del Pueblo, entidad que a su vez hace parte del Ministerio Público. En ese sentido, el numeral 4 del artículo 283 de la Constitución Política de 1991 establece que una de las funciones del Defensor del Pueblo consiste en organizar y

19 Desde ya se aclara que la contribución es parcial, toda vez que la solución de otros de los obstáculos identificados escapa del alcance de las competencias del sistema defensorial, por ejemplo, la configuración de términos y etapas procesales sencillas y razonables que corresponde al legislador.

dirigir el sistema de Defensoría Pública. Por su parte, mediante la Ley 24 de 1992,²⁰ en sus artículos 21 y 22, se establecieron los parámetros sobre los cuales se presta el servicio de defensoría pública, donde de conformidad con las disposiciones del artículo 21 se otorgará asistencia jurídica gratuita en materia contencioso administrativa, siempre que se cumplan los requisitos para ello y teniendo en cuenta que los defensores públicos deberán actuar como apoderados de los beneficiarios del servicio.²¹

Por su parte, mediante la expedición de la Ley 941 de 2005 se organizó el Sistema Nacional de Defensoría Pública con base en el sistema penal oral acusatorio que se adoptó en Colombia desde la expedición de la Ley 906 de 2004, de manera que el sistema defensorial adoptó un marcado enfoque hacia lo penal, lo cual llama la atención teniendo en cuenta que no existen dentro de nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley ordinaria que regulen de forma especial la prestación de servicios defensoriales en otras áreas del derecho.

Ahora bien, con la expedición de la Resolución No. 194 de 30 de enero de 2017 se adoptó por parte de la Defensoría del Pueblo el “*Plan Estratégico Defensoría del Pueblo 2017-2020: Defender al Pueblo, es Defender la Paz*”, que cuenta con tres líneas estratégicas, donde para efectos del presente estudio, es necesario destacar la línea estratégica

20 Por medio de la cual se establecen la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones en desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política de Colombia.

21 **ARTÍCULO 21.** La Defensoría Pública se prestará en favor de las personas respecto de quienes se acredite que se encuentran en imposibilidad económica o social de proveer por sí mismas a la defensa de sus derechos, para asumir su representación judicial o extrajudicial y con el fin de garantizar el pleno e igual acceso a la justicia o a las decisiones de cualquier autoridad pública.

En el cumplimiento de esta función, el Director Nacional de la Defensoría Pública se ceñirá a los criterios que establezca el Defensor del Pueblo, mediante reglamento.

En materia penal el servicio de Defensoría Pública se prestará a solicitud del imputado, sindicado o condenado, del Ministerio Público, del funcionario judicial o por iniciativa del Defensor del Pueblo cuando lo estime necesario y la intervención se hará desde la investigación previa. **Igualmente se podrá proveer en materia laboral, civil y contencioso-administrativa, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el inciso 1o. de este artículo.**

En materia civil, el Defensor del Pueblo actuará en representación de la parte a quien se otorgue amparo de pobreza según las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, debiendo recaer la designación preferentemente en un abogado que forme parte de las listas de Defensores Públicos que elaborará la Dirección de Defensorías Públicas y remitirá a los Despachos Judiciales, conforme a reglamentación que expedirá el Defensor del Pueblo.

En los asuntos laborales y contencioso administrativos los Defensores Públicos tendrán la calidad de representantes judiciales o apoderados y para ello requerirán otorgamiento de poder por parte del interesado.

No. 2, consistente en “Liderar la defensa y divulgación de los derechos humanos y la observancia del derecho internacional humanitario” (Defensoría del Pueblo, 2017).

La mencionada línea estratégica a su vez se desagrega en objetivos estratégicos dirigidos a impactar la estructura del servicio de defensoría pública. En ese sentido, el objetivo estratégico No. 2.5 establece que para dar cumplimiento a lo dispuesto en la línea estratégica se debe “Impulsar el acceso a la justicia, desde la defensa pública, como mecanismo para garantizar los derechos humanos” (Defensoría del Pueblo, 2017) y, en consecuencia, resulta imperativo (i) transformar el servicio de la defensa pública para contribuir al mejoramiento de la administración de justicia (subobjetivo estratégico 2.5.1) y que se diseñe y aplique un modelo de aprendizaje institucional que fortalezca la toma de decisiones respecto a la mejora continua del servicio de defensoría pública (subobjetivo estratégico 2.5.2).

De forma transversal a estos instrumentos existe un plan de acción estratégico (POE) que comprende las actividades específicas que deberá desarrollar cada una de las direcciones que componen la Defensoría del Pueblo para la obtención de resultados orientados al cumplimiento de las disposiciones de una línea estratégica, objetivos y subobjetivos. Para el caso de la línea estratégica No. 2, la dependencia competente para ejecutar el POE es la Dirección Nacional de Defensoría Pública, que durante el año 2018 desarrolló las actividades que se presentan en la tabla 2.

Tabla 2. Consolidado de actividades POE 2018

Línea Estratégica No. 2. Liderar la defensa y divulgación de los derechos humanos y la observancia del derecho internacional humanitario																					
Objetivo Estratégico No. 2.5. Impulsar el acceso a la justicia, desde la defensa pública, como mecanismo para garantizar los derechos humanos																					
Item	Actividad	Nombre de la Dependencia	(Técnicos, humanos)	Tareas de la Actividad	Mes inicio	Mes fin	Micro planeación														
							Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ag	Sept	Oct	Nov	Dic			
23	Diseñar el modelo de selección para aspirantes a defensor público	Dirección Nacional de Defensoría Pública	Recursos técnicos y humanos de la dependencia	Apojar la estructuración del convenio interadministrativo con el DAFP	Enero	Febrero	20%	50%													
				Definir el perfil de ingreso de los defensores públicos para los distintos programas de prestación del servicio de defensoría pública	Enero	Febrero	50%	50%													
				Apojar la elaboración de pruebas de conocimientos y comportamentales definidas para conformar el registro nacional de aspirantes	Enero	Mayo	30%	20%	20%	20%	20%										
24	Sistematizar el proceso de registro y contratación de defensores públicos	Dirección Nacional de Defensoría Pública	Recursos técnicos y humanos de la dependencia	Definir los requerimientos funcionales, respecto al diseño del aplicativo para la contratación de operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública.	Enero	Febrero	40%	50%													
				Revisar y ajustar la propuesta presentada por la oficina de sistemas frente al aplicativo.	Febrero	Marzo	10%	50%	50%												
				Adelantar prueba piloto respecto al funcionamiento del aplicativo	Marzo	Marzo	20%		100%												
25	Fortalecer el modelo de gestión y control de la prestación del servicio de defensoría pública	Dirección Nacional de Defensoría Pública	Recursos técnicos y humanos de la dependencia	Implementar el aplicativo en la Dirección Nacional de Defensoría Pública.	Abril	Junio	30%		30%	30%	40%										
				Diagnóstico del funcionamiento del sistema nacional de defensoría pública.	Enero	Octubre	60%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%						
				diseño de la prueba piloto bajo la metodología del manejo del cambio, para las Defensorías Regionales.	Noviembre	Diciembre	40%												50%	50%	
26	Acreditar el centro forense en la norma ISO 17025 (apoptosis y disparo de armas de fuego)	Dirección Nacional de Defensoría Pública	Recursos técnicos y humanos de la dependencia	Prueba interlaboratorios de balística.	Febrero	Febrero	5%	100%													
				Auditoría interna al laboratorio de la Dirección Nacional.	Mayo	Mayo	30%		100%												
				Desarrollo del plan de mejoramiento producto de la auditoría interna.	Junio	Junio	30%			100%											
				Solicitud de acreditación.	Julio	Agosto	15%							50%	50%						
				Visita de acreditación en la norma ISO/IEC 17025:2005.	Agosto	Diciembre	20%							20%	20%	20%	20%	20%			

Fuente: Defensoría del Pueblo, 2018.

En este punto debe destacarse que el lineamiento estratégico, sus objetivos y las actividades del POE realizan una aproximación institucional conjunta a la defensoría como un servicio público, lo cual se acompaña con la distinción conceptual que se presentaba al inicio de este trabajo entre los postulados del derecho de acceso a la justicia, la tutela judicial efectiva y el concepto de administración de justicia.

Por lo demás, las actividades que hasta el momento se han concretado en el POE a cargo de la Dirección Nacional de Defensoría Pública se encuentran orientadas principalmente hacia la reestructuración de los requisitos y mecanismos de vinculación de los defensores públicos y, en una menor proporción, hacia el fortalecimiento del modelo de gestión y control del servicio defensorial (mediante la realización de diagnósticos y pruebas piloto). En ese sentido, el POE realiza un desarrollo preliminar de los objetivos y sub-objetivos derivados del lineamiento estratégico.

Sin embargo, debe señalarse que ni el lineamiento estratégico ni el POE toman en consideración el diagnóstico efectuado por el DNP en materia de necesidades jurídicas, lo cual evidencia una falta de articulación institucional que, en últimas, genera una afectación sobre los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, toda vez que el proceso estratégico desarrollado en sede defensorial evidencia no estar concebido en función de los índices de NJD y NJI y de la consolidación de un índice exponencialmente creciente de NJS desde la perspectiva adoptada por el DNP del acceso a la justicia como pilar del desarrollo.

Por lo demás, el DNP señaló en el “Índice de acceso efectivo a la justicia” que uno de los mayores obstáculos con los que se enfrenta la ciudadanía al momento de acceder a asesoría y representación legal para resolver sus necesidades jurídicas se encuentra en el déficit de defensores públicos a nivel territorial (tomando como estándar de medición los cien mil habitantes por departamento).²² No obstante, el plan estratégico de la Defensoría del Pueblo no contempla en ninguna circunstancia la ampliación de la planta de defensores (con el correspondiente aumento de presupuesto), sino que,

22 Para mayor información consultar: Departamento Nacional de Planeación (2017), Índice de acceso efectivo a la justicia. Disponible en https://planeacionnacional-my.sharepoint.com/personal/mandiaz_dnp_gov_co/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fmandiaz_dnp_gov_co%2FDocuments%2FProyectos%202017%2F%20C3%8Dndice%20de%20Acceso%20Justicia%2FResultados%20IAEJ%202017%2F20171129%20-%20Presentaci%C3%B3n%20Final%20IAEJ%20Final%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fmandiaz_dnp_gov_co%2FDocuments%2FProyectos%202017%2F%20C3%8Dndice%20de%20Acceso%20Justicia%2FResultados%20IAEJ%202017&slid=8918ac9ef0e3-7000-5d15-9509890ae163

muy por el contrario, establece un proceso de redefinición del perfil de ingreso que podría dar lugar a una disminución del recurso humano apto para la prestación de los servicios defensoriales.

También resulta llamativo el hecho de que el Plan Estratégico no especifica claramente si el diagnóstico a realizar sobre el sistema de defensoría pública contempla de algún modo los indicadores identificados por el Consejo Superior de la Judicatura en los planes decenales de justicia en relación con la gestión efectiva de ingresos o casos por cada jurisdicción (incluyendo la contencioso-administrativa). Por otro lado, el Plan Estratégico no acoge expresamente los estándares defensoriales especializados establecidos en las Reglas de Brasilia, lo cual pone de manifiesto que no se está realizando un proceso de apropiación de estas Reglas como estándares de carácter vinculante que sean realmente efectivos para incrementar los niveles de acceso a la justicia y efectividad en la tutela de los derechos.

Como consecuencia de todo lo anterior, queda demostrado que las falencias en la articulación interinstitucional de los planes y programas adoptados por las instituciones encargadas de prestar servicios en el área de la administración de justicia, junto con las carencias en la incorporación y reconocimiento de estándares especializados, conlleva a que los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva no cuenten con mecanismos que garanticen una protección uniforme en sede defensorial y que el índice de NJI no experimente una reducción sustancial.

Es por ello que en este artículo se defiende 1) la necesidad de que los estándares especializados sean incorporados dentro de nuestro ordenamiento jurídico como auténticas normas de *hard law*, y 2) que la articulación institucional sea adoptada como un estándar para que las políticas, estrategias e instrumentos diseñados para la protección de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva resulten idóneos, conducentes y eficaces en todas las áreas del derecho. Para el caso de la defensoría pública, el estándar de articulación abriría el camino para que las medidas adoptadas en el ámbito de la asistencia jurídica y de lo judicial se encontrasen orientadas bajo una misma perspectiva, lo cual redundaría en la reducción del índice de NJI y en la consolidación de un índice exponencialmente creciente de necesidades jurídicas satisfechas.

Si lo que se pretende entonces es fortalecer e impulsar la defensoría pública como mecanismo para garantizar los derechos humanos a todo nivel, es necesario que se realice una aproximación integral en virtud de la cual 1) se realice un diagnóstico

preliminar que permita delimitar claramente la totalidad de las necesidades jurídicas específicas derivadas por cada área del derecho que sea competencia del sistema defensorial, 2) que dicho diagnóstico sea verificado a la luz de las necesidades que han sido identificadas por otras instituciones que hacen parte de la administración de justicia y 3) que exista una aplicación coordinada de los estándares generales de acceso a la justicia con los estándares especializados existentes en materia defensorial.

En el caso concreto del derecho administrativo, la aproximación estratégica que eventualmente pudiera realizar la Defensoría del Pueblo en una fase diagnóstica debería coincidir (al menos en lo mínimo) con los graves niveles de insatisfacción identificados por el DNP en relación con los índices de NJD y NJI en cuestiones o asuntos relacionados con el Estado y orientarse por los parámetros incorporados en las Reglas de Brasilia. Sin embargo, en la actualidad ni siquiera se encuentra disponible información en la que la Defensoría del Pueblo o el Consejo Superior de la Judicatura analicen estadísticamente los casos que el sistema nacional de defensoría pública ha atendido en materia de derecho administrativo, de modo que aún no es viable hablar de contradicciones sobre esta información, pero sí de un vacío en materia diagnóstica, en el sentido de que no se conoce con precisión la incidencia de la labor defensorial en casos relacionados con el Estado.

El desequilibrio es evidente, pero no se trata de un pozo sin fondo, y las soluciones serán viables y adecuadas en la medida en que se replantee la forma en que tradicionalmente se han gestionado las necesidades jurídicas relacionadas con asuntos de Estado.

CONCLUSIONES

Desde la perspectiva del análisis realizado puede afirmarse que existe una relación de directa proporcionalidad entre el índice de satisfacción de las NJD y NJI y la garantía de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva: así, a mayor grado de protección de los mencionados derechos, mayor será el índice de satisfacción de necesidades jurídicas y consecuentemente, disminuirán sustancialmente las variables que generan insatisfacción.

Dentro de esta relación, los sistemas de defensoría pública juegan un rol determinante, toda vez que el ejercicio de sus competencias contribuye a ampliar los márgenes de acceso a la justicia y, además, permiten que las NJI reciban un tratamiento adecuado mediante la disposición de recursos técnicos para la gestión efectiva de las necesidades de los beneficiarios ante las instituciones competentes para impartir justicia.

Ahora bien, por la especialidad de sus funciones, las defensorías públicas deben contar con estándares propios que permitan aterrizar y evaluar con mayor precisión la gestión estatal tendiente a la satisfacción de NJI. Sin embargo, el presente trabajo puso de manifiesto que si bien este tipo de estándares defensoriales especializados han sido delimitados, estos aún no experimentan un proceso de incorporación que permita considerarlos como parámetros u obligaciones de garantía en materia de administración de justicia; de hecho, en la mayoría de los casos estos estándares ni siquiera se consideran como parte de aquellos generales que han sido paulatinamente identificados para definir los alcances de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

Como consecuencia de esta situación, también es viable afirmar que las instituciones dispuestas para administrar justicia (incluyendo los sistemas defensoriales) funcionan como compartimentos estancos, sin que verdaderamente pueda hablarse de una armonización integral de sus competencias, estructuras y objetivos misionales, lo cual es altamente preocupante, toda vez que la falta de articulación da lugar a que el índice de NJI siga creciendo y que no haya solución efectiva a las asimetrías que ello genera (La Rosa, 2007, p. 24).

Por esta razón, es necesario que la articulación interinstitucional se consolide como un estándar especializado de carácter vinculante, de modo que sea posible materializar integralmente el denominado concepto de “protección de la ley”.

23. La *protección de la ley* la constituyen, básicamente, los recursos que ésta dispone para la protección de los derechos garantizados por la Convención, los cuales, a la luz de la obligación positiva que el artículo 1.1 contempla para los Estados de respetarlos y garantizarlos, implica, como ya lo dijo la Corte *el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988)* (CIDH, 1990).

Pasando de la dispersión a la articulación, es necesario que, a su vez, los estándares especializados derivados de la configuración de los sistemas defensoriales se incorporen en la gestión judicial, con el fin de mejorar los índices de satisfacción de NJI en cualquier área del derecho, incluyendo al derecho administrativo con la alta complejidad técnico-jurídica que le caracteriza.

Para lograr lo anterior, resulta indispensable que se realice un diagnóstico integral que comprenda un estudio especializado sobre las NJI existentes en determinada área del derecho y en la identificación de las instituciones, competencias y servicios diseñados para dar respuestas específicas a esas NJI (La Rosa, 2007, p. 28). El mencionado análisis debe realizarse de forma sistemática y coherente, y debe acoger como premisa el estudio de las NJI para *a posteriori* crear, evaluar y reestructurar los servicios judiciales existentes (CEJ, 2016, p. 176) y que, en consecuencia, los mecanismos y recursos existentes se reestructuren desde una perspectiva integradora, donde una mayor articulación y adecuación de recursos e instituciones dará lugar a mayores niveles de garantía y de cumplimiento de las obligaciones estatales derivadas de los postulados del acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva.

Los sistemas defensoriales recientemente han sido catalogados como pilares del desarrollo inclusivo (DNP, 2017) y derivado de todo lo anterior, se tiene que su estructuración también debería realizarse de forma articulada e “incluyente” en relación con las demás instituciones dispuestas para la prestación del servicio de administración de justicia, de modo tal que el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva adquieran un mayor nivel de concreción que permita responder más adecuadamente a todo tipo de NJI.

En este contexto, el derecho administrativo se presenta como un campo en el que se hacen evidentes cada una de las situaciones que vienen de enunciarse, toda vez que los diagnósticos realizados en materia de NJI en cuestiones relacionadas con el

Estado no encuentran un correlato en las medidas adoptadas para incrementar los índices de acceso a la justicia que, como consecuencia de la forma desarticulada en que han sido planteadas, resultan poco acertadas para ofrecer respuestas específicas con el fin de remover efectivamente los obstáculos que han dado lugar a que en el ordenamiento jurídico colombiano esta área del derecho presente uno de los índices más bajos de satisfacción en términos de acceso y de tutela judicial efectiva.

El panorama se presenta gris, sobre todo en esta área de alta complejidad y altos índices de insatisfacción, pero las soluciones propuestas se encuentran cercanas en la medida en que haya un proceso diagnóstico y sistemático que abarque 1) el reconocimiento integral de NJI relacionadas con el Estado, 2) la incorporación de estándares generales y defensoriales especializados para replantear medidas, políticas y acciones que redunden en una mayor realización de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva y 3) el reconocimiento de la articulación interinstitucional entre el sistema defensorial y la jurisdicción de lo contencioso administrativo como un estándar vinculante.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Norma Nacional

- Congreso de la República. (1992). Ley 24, Diario Oficial No. 40690, Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. (2004). Ley 906, Diario Oficial No. 45658, Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. (2005). Ley 941, Diario Oficial No. 45790, Bogotá, Colombia.
- Constitución Política. (1991). Gaceta Constitucional No. 116, Bogotá, Colombia.
- Defensoría del Pueblo. (2017). Resolución 194, Bogotá, Colombia.

Norma Internacional

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1990). Opinión Consultiva No. 11/90, Excepciones al agotamiento de los recursos internos, San José, Costa Rica.
- ONU. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Nueva York, Estados Unidos.
- ONU. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, Estados Unidos.
- ONU. (1989). Convención sobre los derechos del niño, Nueva York, Estados Unidos.
- ONU. (1990). Convención internacional sobre la protección de los trabajadores migrantes y sus familias, Nueva York, Estados Unidos.
- ONU. (2006). Convención de los derechos de las personas con discapacidad, Nueva York, Estados Unidos.
- OEA. (1969). Convención Americana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.
- Comité Jurídico Interamericano. (2016). Resolución 226 (LXXXIX-O/16), Principios y directrices sobre la defensa pública en las Américas, Rio de Janeiro, Brasil.

Jurisprudencia Nacional

- Corte Constitucional. (1996). Sentencia C-037. MP Vladimiro Naranjo Mesa.
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia C-337 de 2016. MP Jorge Iván Palacio Palacio.

Jurisprudencia Internacional

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2004), Caso Whitley Myrie vs Jamaica, Informe N° 41, 12 de octubre, Washington.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2002). Caso Cantos Vs. Argentina, Sentencia de fondo, reparaciones y costas, 28 de noviembre, Washington.

Informe de Entidad No Gubernamental Nacional

Corporación Excelencia en la Justicia. (2016). *Caracterización de la justicia formal en Colombia y elementos para la construcción de una agenda estratégica para su mejoramiento*. Recuperado de: http://www.cej.org.co/files/2016/Premio_ANIF_2016.pdf

Documento Oficial Nacional

Consejo Superior de la Judicatura. (2015). *Plan Sectorial de Desarrollo Rama Judicial 2015-2018*. Recuperado de: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/5113559/Plan_Sectorial_de_Developmento_Rama_Judicial_2015-2018+%283%29.pdf/a7b785e1-fb02-4ff6-905b-c16ac93df312

Consejo Superior de la Judicatura. (2018). *Estadísticas de Movimiento de Procesos año 2018 - Enero a Septiembre*. Recuperado de: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/16341622/Contencioso+Administrativa_A.pdf/c6f81e44-6ac7-4662-9ae4-57e614983077

Defensoría del Pueblo. (2018). *Consolidado de actividades POE 2018*. Recuperado de: http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/01/presentacion_POE_2018_enero.pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). *Necesidades Jurídicas en Colombia*. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/Documents/NecesidadesJuridicasenColombia.pdf>

Documento Oficial Internacional

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Abramovich, V., & Kletzel, G. (2007). *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Organización de los Estados Americanos. Recuperado de: <http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCE-SO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>

XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. (2013). 100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. *Revista Jurídica*, 1(1), 111-132.

Documento de Trabajo

Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Índice de acceso efectivo a la justicia, versión borrador no oficial*. Recuperado de: https://planeacionnacional-my.sharepoint.com/personal/mandiaz_dnp_gov_co/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fmandiaz_dnp_gov_co%2FDocuments%2FProyectos%202017%2F%20C3%8Dndice%20de%20Acceso%20Justicia%2FInforme%20final%2FInforme%20Final%20IAEJ%202017%20-%20Abril%202018%20-%20Borrador%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fmandiaz_dnp_gov_co%2FDocuments%2FProyectos%202017%2F%20C3%8Dndice%20de%20Acceso%20Justicia%2FInforme%20final&slrid=4be6709e-60cb-6000-b7d9-f6a67f8bcd7d

Tesis de Maestría

Camacho Pinzón L.M. (2013), Acceso a la justicia en Colombia. Condiciones de posibilidad y criterios de gestión (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

Doctrina No Nacional

Alves, C.F. (2008). Pobreza y derechos humanos: el papel de la Defensoría Pública en la lucha para la erradicación de la pobreza. En Ministerio Público de la Defensa, Defensoría Pública General de la Nación Argentina (Org.), *Defensa Pública: Garantía de Acceso a la Justicia* (pp. 147-166), Buenos Aires: Ministerio Público de la Defensa.

Estrella Martínez, L.F. (2017). Principios del acceso a la justicia para combatir las barreras en el derecho administrativo. Tercer Congreso de Derecho Administrativo. Escuela de Derecho. Universidad de Puerto Rico. *Revista Jurídica UPR*, 86, 849-866.

La Rosa Calle, J. (2009). El acceso a la justicia como condición para una reforma judicial en serio. *Derecho PUCP*, 62, 60-128.

La Rosa J. (2007). Acceso a la justicia: elementos para incorporar un enfoque integral de política pública. En *Acceso a la justicia en el mundo rural* (pp. 19-36). Lima: Instituto de Defensa Legal.

Maqueo M.A. (2012). ¿Profundización o retroceso de la asistencia jurídica gratuita? *Boletín mexicano de derecho comparado*, 45(133), 141-164.

Marinoni, L.G. (2007). *Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva*. Lima: Palestra.

Osorio Sánchez E.G., & Perozo Hernández J.A. (2017). Análisis Multinivel del acceso a la Justicia. Los estándares mínimos de protección a través de una perspectiva Nacional e Interamericana. En: Agencia Alemana para la Cooperación (CEJA) (ed.), *Derecho de Acceso a la justicia: Aportes para la construcción de un acervo latinoamericano* (pp. 167-208), Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

Pastor, S., & Maspóns, L. (2004). *Cifrar y Descifrar. Indicadores judiciales para las Américas*, Volumen II. Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

Sánchez Vallejo J. (2017), El desarrollo del acceso a la Administración de Justicia en Colombia: una visión comparativa entre la jurisprudencia de las altas cortes colombianas y los estándares interamericanos en esta materia. En Agencia Alemana para la Cooperación (CEJA), *Derecho de Acceso a la justicia: Aportes para la construcción de un acervo latinoamericano* (pp. 209-265). Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

Doctrina Nacional

Acosta Alvarado, P.A. (2010). Administración de justicia y acceso a la justicia: el actual plan sectorial de la Rama Judicial en Colombia. *Rev. Derecho del Estado*, 24, 185-205.

- Araújo-Oñate, R. (2011). Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva. Propuesta para fortalecer la justicia administrativa. Visión de derecho comparado. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 247-291.
- La Rota, M.E., Ordóñez, S.L., Santa Mora, S., & Uprimny Yepes, R. (2014). *Ante la justicia: Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Dejusticia. Recuperado de: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_665.pdf
- Uprimny, R., La Rota, M.E., Lalinde, S., & López, D.E. (2012). *Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a la Justicia Marco conceptual y metodológico*. Disponible en: <http://conciliacion.gov.co/portal/Portals/0/Dejusticia-Marco-conceptual-y-metodologico.pdf>
- Velásquez Gavilanes R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”, *Desafíos*, 20, pp. 149-187.

Anexo 1. Normas de *soft law* aplicables a los sistemas defensoriales

RESOLUCIÓN	ESTÁNDARES DESARROLLADOS
<p>OEA, Asamblea General, Resolución AG/RES 2656 (XLI-O/11) "Garantías para el acceso a la justicia. El rol de los defensores oficiales"</p>	<p>Importancia fundamental de que la defensoría pública goce de independencia y autonomía funcional.</p> <p>Figuras de "Defensor Público Interamericano" y del Acuerdo de Entendimiento suscrito entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEP).</p> <p>Alentar convenios para la capacitación de los defensores.</p>
<p>Resolución AG/RES 2714 (XLII-O/12) sobre "Defensa Pública Oficial como garantía de acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad"</p>	<p>Reitera independencia y autonomía de los defensores y la necesidad de crear instituciones de defensoría.</p> <p>Exhorta promoción de cooperación internacional.</p> <p>Intercambio de experiencias y buenas prácticas.</p>
<p>Resolución AG/RES 2801 (XLIII-O/13): "Hacia la autonomía de la Defensa Pública oficial como garantía de acceso a la justicia"</p>	<p>Independencia, autonomía funcional, financiera y/o presupuestaria y técnica.</p> <p>Garantía de un servicio público eficiente, libre de injerencias y controles indebidos por parte de otros poderes del Estado.</p> <p>Defensa durante todas las etapas del proceso.</p>
<p>Resolución AG/RES. 2821 (XLIV-O/14) "Hacia la autonomía y fortalecimiento de la Defensa Pública Oficial como garantía de acceso a la justicia"</p>	<p>Importancia de la independencia, autonomía funcional, financiera y/o presupuestaria de la defensa pública oficial, como parte de los esfuerzos de los Estados Miembro para garantizar un servicio público eficiente, libre de injerencias y controles indebido.</p> <p>Participación de defensores públicos en Sistema Interamericano de DDHH.</p> <p>Implementación de guía regional de defensa pública.</p>
<p>CJI/RES. 226 (LXXXIX-O/16) CJI/doc.509/16 rev.2 (Comité Jurídico Interamericano)</p>	<p>10 principios sobre la defensa pública en las Américas.</p> <p>Interpretación del debido proceso bajo principio de efecto útil de las normas y protección de población vulnerable.</p> <p>Autonomía de los sistemas de defensa pública.</p>

Anexo 2. Reglas de Brasilia y sistemas defensoriales

CATEGORÍA	REGLA QUE LE DESARROLLA
Implementación de políticas públicas en materia de acceso a la justicia	<p>2) Se recomienda la elaboración, aprobación, implementación y fortalecimiento de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Los servidores y operadores del sistema de justicia otorgarán a las personas en condición de vulnerabilidad un trato adecuado a sus circunstancias singulares.</p> <p>Así mismo se recomienda priorizar actuaciones destinadas a facilitar el acceso a la justicia de aquellas personas que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad, ya sea por la concurrencia de varias causas o por la gran incidencia de una de ellas.</p> <p>24) Serán destinatarios del contenido de las presentes reglas:</p> <p>a) Los responsables del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas dentro del sistema judicial;</p> <p>b) Los jueces, fiscales, defensores públicos, procuradores y demás servidores que laboren en el sistema de administración de justicia de conformidad con la legislación interna de cada país;</p> <p>c) Los abogados y otros profesionales del derecho, así como los colegios y agrupaciones de abogados; d) Las personas que desempeñan sus funciones en las instituciones de Ombudsman. e) Policías y servicios penitenciarios.</p> <p>f) Y, con carácter general, todos los operadores del sistema judicial y quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento.</p> <p>(29) Se destaca la conveniencia de promover la política pública destinada a garantizar la asistencia técnico-jurídica de la persona vulnerable para la defensa de sus derechos en todos los órdenes jurisdiccionales: ya sea a través de la ampliación de funciones de la Defensoría Pública, no solamente en el orden penal sino también en otros órdenes jurisdiccionales; ya sea a través de la creación de mecanismos de asistencia letrada: consultorías jurídicas con la participación de las universidades, casas de justicia, intervención de colegios o barras de abogados</p> <p>[...]</p> <p>Todo ello sin perjuicio de la revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia, a la que se refiere la Sección 4ª del presente Capítulo.</p> <p>(34) Requisitos de acceso al proceso y legitimación Se propiciarán medidas para la simplificación y divulgación de los requisitos exigidos por el ordenamiento para la práctica de determinados actos, a fin de favorecer el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, y sin perjuicio de la participación de otras instancias que puedan coadyuvar en el ejercicio de acciones en defensa de los derechos de estas personas.</p> <p>(38) Agilidad y prioridad Se adoptarán las medidas necesarias para evitar retrasos en la tramitación de las causas, garantizando la pronta resolución judicial, así como una ejecución rápida de lo resuelto. Cuando las circunstancias de la situación de vulnerabilidad lo aconsejen, se otorgará prioridad en la atención, resolución y ejecución del caso por parte de los órganos del sistema de justicia.</p>

CATEGORÍA	REGLA QUE LE DESARROLLA
Implementación de políticas públicas en materia de acceso a la justicia	<p>(39) Coordinación Se establecerán mecanismos de coordinación intrainstitucionales e interinstitucionales, orgánicos y funcionales, destinados a gestionar las interdependencias de las actuaciones de los diferentes órganos y entidades, tanto públicas como privadas, que forman parte o participan en el sistema de justicia.</p> <p>(40) Especialización. Se adoptarán medidas destinadas a la especialización de los profesionales, operadores y servidores del sistema judicial para la atención de las personas en condición de vulnerabilidad. En las materias en que se requiera, es conveniente la atribución de los asuntos a órganos especializados del sistema judicial.</p> <p>(41) Actuación interdisciplinaria Se destaca la importancia de la actuación de equipos multidisciplinarios, conformados por profesionales de las distintas áreas, para mejorar la respuesta del sistema judicial ante la demanda de justicia de una persona en condición de vulnerabilidad.</p> <p>(42) Proximidad. Se promoverá la adopción de medidas de acercamiento de los servicios del sistema de justicia a aquellos grupos de población que, debido a las circunstancias propias de su situación de vulnerabilidad, se encuentran en lugares geográficamente lejanos o con especiales dificultades de comunicación.</p> <p>96) Se elaborarán instrumentos que recojan las mejores prácticas en cada uno de los sectores de vulnerabilidad, y que puedan desarrollar el contenido de las presentes Reglas adaptándolo a las circunstancias propias de cada grupo.</p> <p>(97) Así mismo se elaborarán un catálogo de instrumentos internacionales referidos a cada uno de los sectores o grupos mencionados anteriormente</p>
Medidas para garantizar la tutela judicial efectiva	<p>25. Se promoverán las condiciones necesarias para que la tutela judicial de los derechos reconocidos por el ordenamiento sea efectiva, adoptando aquellas medidas que mejor se adapten a cada condición de vulnerabilidad.</p> <p>26. Se promoverán actuaciones destinadas a proporcionar información básica sobre sus derechos, así como los procedimientos y requisitos para garantizar un efectivo acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.</p> <p>(28) Se constata la relevancia del asesoramiento técnicojurídico para la efectividad de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el ámbito de la asistencia legal, es decir, la consulta jurídica sobre toda cuestión susceptible de afectar a los derechos o intereses legítimos de la persona en condición de vulnerabilidad, incluso cuando aún no se ha iniciado un proceso judicial; • En el ámbito de la defensa, para defender derechos en el proceso ante todas las jurisdicciones y en todas las instancias judiciales; • Y en materia de asistencia letrada al detenido. <p>(30) Se resalta la necesidad de garantizar una asistencia técnico-jurídica de calidad y especializada. A tal fin, se promoverán instrumentos destinados al control de la calidad de la asistencia.</p> <p>(31) Se promoverán acciones destinadas a garantizar la gratuidad de la asistencia técnico-jurídica de calidad a aquellas personas que se encuentran en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones.</p>

CATEGORÍA	REGLA QUE LE DESARROLLA
Medidas para garantizar la tutela judicial efectiva	<p>(53) Cuando sea parte en el proceso, o pueda llegar a serlo, tendrá derecho a recibir aquella información que resulte pertinente para la protección de sus intereses. Dicha información deberá incluir al menos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El tipo de apoyo o asistencia que puede recibir en el marco de las actuaciones judiciales. • Los derechos que puede ejercitar en el seno del proceso. • La forma y condiciones en las que puede acceder a asesoramiento jurídico o a la asistencia técnico-jurídica gratuita en los casos en los que esta posibilidad sea contemplada por el ordenamiento existente. • El tipo de servicios u organizaciones a las que puede dirigirse para recibir apoyo. <p>(64) Previa a la celebración del acto Se procurará la prestación de asistencia por personal especializado (profesionales en Psicología, Trabajo Social, intérpretes, traductores u otros que se consideren necesarios) destinada a afrontar las preocupaciones y temores ligados a la celebración de la vista judicial.</p> <p>(65) Durante el acto judicial Cuando la concreta situación de vulnerabilidad lo aconseje, la declaración y demás actos procesales se llevarán a cabo con la presencia de un profesional, cuya función será la de contribuir a garantizar los derechos de la persona en condición de vulnerabilidad.</p> <p>También puede resultar conveniente la presencia en el acto de una persona que se configure como referente emocional de quien se encuentra en condición de vulnerabilidad.</p>