

## Argentina justa, pacífica e inclusiva – Justicia 2030

### Diagnóstico Eje Acceso a la Justicia.

La **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**<sup>1</sup> de las Naciones Unidas consiste en un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que tiende a fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia; plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan tres esferas: económica, social y ambiental.

Al adoptarla en 2015, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

La Agenda implica un compromiso común y universal, no obstante, puesto que cada Estado enfrenta problemas específicos en su búsqueda hacia el desarrollo sostenible, cada Estado fijará sus propias metas nacionales, apegándose a los ODS.

En ese marco, la justicia cumple un papel central en la construcción de sociedades sostenibles, abiertas, justas e inclusivas. La Agenda 2030 de Naciones Unidas reconoce ese rol, fundamentalmente a través del **ODS 16**, que traza una agenda de cambio institucional para todos los gobiernos del mundo.

El **ODS 16** propone *“promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”*.

Sin embargo, este objetivo no debe considerarse aisladamente, sino que está estrechamente vinculado con otros ODS, respondiendo a la naturaleza integrada e indivisible de la Agenda. En total, 36 metas miden directamente un aspecto de la paz, la inclusión o el acceso a la justicia; únicamente un tercio de ellas son parte del **ODS 16**, las otras 24 son parte de otros siete ODS. En conjunto, se las denomina las metas del **ODS 16+**.

Justicia 2030 se propone ser una “hoja de ruta” en materia de políticas públicas para el sector justicia (entendiendo por tal a todas las instituciones involucradas tanto a nivel federal como provincial) que permita alcanzar las metas del **ODS 16+** para lograr una

---

<sup>1</sup> Resolución de ONU Nro. 70/1, del 25 de septiembre de 2015, *Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

Argentina justa, pacífica e inclusiva. El proyecto propone poner en debate durante 2019 una agenda para los próximos tres períodos presidenciales, validarla y publicarla.

En la perspectiva de los siete ejes del Programa Justicia 2020 (Institucional, Penal, Civil, Acceso a la Justicia, Derechos Humanos y Justicia y Comunidad) y asumiendo que pueda existir algún solapamiento, se han identificado las siguientes problemáticas a enfrentar:

- Bajo nivel de confianza en la justicia.
- Dificultades para el acceso a la información en el sector justicia.
- Débil rendición de cuentas y participación social en el diseño y seguimiento de las políticas públicas del sector justicia.
- Altos niveles de impunidad en los casos de corrupción.
- Ineficiencia del sistema y profundo descrédito social sobre el sistema de justicia penal.
- Dificultades para el enjuiciamiento y castigo de la corrupción, narcotráfico, crimen organizado y ciberdelitos.
- Vulnerabilidad de las víctimas, los jóvenes y las mujeres en los procesos penales.
- Dificultades para la reubicación social de los condenados penalmente.
- Los procesos civiles, comerciales, laborales, de familia, contencioso administrativos y de la seguridad social tienen plazos de resolución irrazonables.
- Los conflictos de menor cuantía o baja complejidad jurídica carecen de procesos simples, baratos y rápidos para ser resueltos.
- Impotencia de la justicia para hacer cumplir sus decisiones.
- La gente no conoce sus derechos ni los caminos que le permiten resolver sus problemas legales.
- Existe una cultura del conflicto que dificulta los procesos de diálogo a la hora de resolver los desacuerdos.
- Las instituciones no fueron pensadas para resolver los problemas de las personas.
- El ecosistema de justicia no pone a las personas en el centro.
- Baja calidad en los mecanismos de participación ciudadana en democracia.
- Perspectiva asistencial en el abordaje de la relación con las comunidades indígenas.
- Persistencia de situaciones de discriminación hacia grupos vulnerables.
- Desigualdad estructural del rol la mujer en la sociedad.
- Visión reduccionista de los Derechos Humanos asociada al pasado.
- La gestión judicial resulta lenta, impidiendo la solución justa de los conflictos en un tiempo razonable para las partes.

- No existen estándares ni control de actuación de los tribunales que garanticen juicios simples, transparentes, eficaces y eficientes, según las necesidades de cada caso.
- Los registros públicos generan trámites innecesarios, complejos, costosos y con dificultades para acceder a los datos registrados por el ciudadano.
- Reglas oscuras y baja calidad regulatoria.
- Desconfianza de la gente en abogados y funcionarios públicos.
- La enseñanza del derecho no acompaña los cambios de la práctica profesional.

En el marco del Eje Acceso a la Justicia, de las problemáticas arriba listadas se analizarán las siguientes:

1. La gente no conoce sus derechos ni los caminos que le permiten resolver sus problemas legales.
2. Existe una cultura del conflicto en nuestro país que dificulta los procesos de diálogo a la hora de resolver los desacuerdos.
3. Las instituciones no fueron pensadas para resolver los problemas de las personas.
4. El ecosistema de justicia no pone a las personas en el centro.

### Introducción

La justicia posee la dualidad de ser un derecho y un servicio público vital que respeta las leyes, defiende los derechos humanos y apoya a las instituciones de una manera compatible con los derechos humanos, como el derecho a la igualdad y la no discriminación.

Se entiende que los estados garantizan el acceso a la justicia cuando sus habitantes cuentan con herramientas personales e institucionales adecuadas para prevenir y resolver conflictos legales y hacer efectivos los derechos y las responsabilidades públicas y privadas correlativas.

Para cumplir con esa premisa es fundamental adoptar una perspectiva de derechos humanos que en la práctica significa equilibrar el acceso al ejercicio pleno de sus derechos y oportunidades en una sociedad dentro de la cual puedan desarrollar libremente y con dignidad sus propios planes y proyectos de vida.

De este modo, el acceso a la justicia no solo es un componente directo del ODS 16 (lograr sociedades pacíficas, justas e inclusivas), sino también una condición necesaria

y posibilitadora para la realización de metas relativas a ese y a otros ODS. Los ejemplos más directos se encuentran en su relación con las Metas 1.3<sup>2</sup>, 5.1 y 5.2<sup>3</sup>, y 8.7 y 8.8<sup>4</sup> entre otros, que requieren acceso adecuado e igualitario a la justicia para su efectividad.

## Estado de situación

### **1. La gente no conoce sus derechos ni los caminos que le permiten resolver sus problemas legales.**

*Meta ODS 16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos*

Propuesta de indicadores:

Cantidad de personas<sup>5</sup> que utilizaron servicios de acceso a la justicia en el año<sup>6</sup>.  
*Línea de base:* 2017 con 275.000 personas atendidas en las diferentes dependencias, 616 personas atendidas cada 100.000 habitantes). *Meta 2030:* para 2030, se estiman 745 personas atendidas cada 100.000 habitantes.  
Tasa de variación interanual de la cantidad de dispositivos<sup>7</sup> que ofrecen servicios de acceso a la justicia en el territorio. *Línea de base:* 2017 con 128 dispositivos que ofrecen servicios de acceso a la justicia, distribuidos en todo el

<sup>2</sup> “1.3. Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos...”.

<sup>3</sup> “5.1. Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo”; “5.2. Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”.

<sup>4</sup> “8.7. Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil”; “8.8. Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”.

<sup>5</sup> La cantidad de personas que utilizaron servicios de acceso a la justicia comprende la sumatoria de: (1) Cantidad de personas atendidas en los Centros de Acceso a justicia (CAJ). Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia; (2) Cantidad de personas atendidas en mediaciones comunitarias de la Dirección Nacional de Mediaciones, (3) Cantidad de personas atendidas en Mediaciones Prejudiciales de la Dirección Nacional de Mediaciones; (4) Cantidad de personas atendidas por la Línea 137 del Programa Víctimas Contra las Violencias (VCV); (5) Cantidad de personas atendidas por la Línea 0800 -222-1717 del Programa Víctimas Contra Las Violencias (VCV); (6) Cantidad de personas atendidas por la Línea a 145 del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata (Rescate/Trata); (7) Cantidad de asesoramientos a personas con discapacidad desde el Programa Nacional de Asistencia para las Personas con Discapacidad en sus Relaciones con la Administración de Justicia (ADAJUS); y (8) Cantidad de personas atendidas en la Defensoría General de la Nación

<sup>6</sup> A medida que aumente la tasa de personas que utilizan los servicios de acceso a la justicia, se podrá inferir que los canales de acceso se encontrarían a mayor disposición de la población, promoviendo el bienestar y contribuyendo a su desarrollo e inclusión.

<sup>7</sup> La cantidad de dispositivos en el año de referencia, surgen de la sumatoria de: (1) Cantidad Centros de Acceso a Justicia (CAJ) en el territorio argentino. Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia, (2) Cantidad de dispositivos con convenio entre el Ministerio de Justicia y DDHH de la Nación y los gobiernos provinciales en el marco de la Federalización del Programa Víctimas Contra las Violencias (VCV), (3) Cantidad de Oficinas regionales del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata.

territorio argentino. *Meta 2030*: se estima un incremento interanual de dispositivos de alrededor del 1%, por lo que en 2020 serían 133 los dispositivos que ofrecerían servicios de acceso a la justicia en el territorio.<sup>8</sup>

*Meta ODS 16.9: De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.*

Propuesta de Indicador:

Cantidad de intervenciones<sup>9</sup> realizadas vinculadas a consultas de acceso a documentación en el año. *Línea de base*: 2018 125.645 intervenciones realizadas vinculadas a consultas de acceso a documentación en el año. *Meta 2030*: 596.165 intervenciones realizadas vinculadas a consultas de acceso a documentación en el año.<sup>10</sup>

La cantidad, complejidad, el cambio y también el incumplimiento generalizado de reglas y reglamentos, alejan y aíslan a la ciudadanía del conocimiento de las normas y en consecuencia no pueden utilizarlas para resolver las situaciones conflictivas que atraviesan. Los grupos más desaventajados muchas veces tampoco conocen los servicios que han sido especialmente organizados para atender sus necesidades jurídicas, y se ven aún más afectados por ciertas dinámicas y prácticas culturales e institucionales que los invisibilizan, consolidando patrones de discriminación y victimización.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos realizó en 2016 el primer Estudio Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas, que constituye una línea de evidencia adecuada, integral y comprehensiva, para la construcción del presente diagnóstico<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> El aumento de la presencia territorial de la política de acceso a la justicia, medida por la cantidad de dispositivos, se corresponde de manera directa con una ampliación de la cobertura. Esto significa, no sólo incremento en la oferta de prestaciones sino también, el fortalecimiento y desarrollo de procesos de articulación entre gobierno nacional y gobiernos provinciales.

<sup>9</sup> La cantidad de intervenciones realizadas vinculadas a consultas de acceso a documentación, surgen de la sumatoria de: (1) Cantidad de orientaciones realizadas a los consultantes de temas de acceso a la documentación (2) Cantidad de asesoramientos realizados a los consultantes de temas de acceso a la documentación, (3) Cantidad de acompañamientos realizados a los consultantes de temas de acceso a la documentación, (4) Cantidad de asistencias realizadas a los consultantes de temas de acceso a la documentación y (5) Cantidad de patrocinios jurídicos realizados a los consultantes de temas de acceso a la documentación, (6) Cantidad de seguimientos realizados a los consultantes de temas de acceso a la documentación y (7) Cantidad de derivaciones asistidas realizadas a los consultantes de temas de acceso a la documentación

<sup>10</sup> Un incremento en la cantidad de intervenciones realizadas vinculadas a consultas de acceso a la documentación supone un mayor acceso a una identidad jurídica por parte de la población, debido a que da cuenta de orientaciones, asistencias y/ asesoramiento a quienes consultan por temas de acceso a la documentación para que accedan a dicha documentación.

<sup>11</sup> De acuerdo con el creciente consenso global en la materia, los estudios de necesidades jurídicas insatisfechas son una herramienta fundamental y efectiva para construir diagnósticos e indicadores adecuados de los desafíos de acceso a la justicia con perspectiva centrada en las personas y enfoque sistémico OSJI-OECD “Leveraging the SDGs for Inclusive Growth: Delivering Access to Justice for All”, París 2016. Ver también el reporte “Legal Needs Survey and Access to Justice”, 2018.

Conforme a este estudio, en Argentina el 43 % de quienes experimentan un conflicto legal considera que no tenía información ni conocimiento adecuado sobre cómo lidiar con la situación y el 51 % entiende que su experiencia hubiera sido muy diferente si hubiera contado con mejor información, actuado preventivamente o buscado ayuda antes y con mayor celeridad. El estudio también reveló la correlación directa entre diversas condiciones de vulnerabilidad social (discapacidad, pertenencia a comunidades indígenas, pobreza estructural) y la mayor exposición a problemas jurídicos y déficits en el conocimiento y la capacidad de acción para lidiar con ellos. El problema identificado, y sus manifestaciones, revelan causas profundas y complejas, que dan cuenta del tamaño de los desafíos.

## **2. Existe una cultura del conflicto en nuestro país que dificulta los procesos de diálogo a la hora de resolver los desacuerdos.**

*Meta ODS 16.7: Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades*

Propuesta de indicadores:

Cantidad de mediaciones comunitarias<sup>12</sup> realizadas en un año. *Línea de base:* 2018, 5.100 mediaciones comunitarias realizadas. *Meta 2030:* 17.856 mediaciones comunitarias realizadas<sup>13</sup>.

Cantidad de mediaciones prejudiciales<sup>14</sup> realizadas en un año. *Línea de base:* 2018, 1.525 mediaciones prejudiciales realizadas. *Meta 2030:* 3.961 mediaciones prejudiciales realizadas<sup>15</sup>.

Cantidad de mediaciones penitenciarias<sup>16</sup> realizadas en un año. *Línea de base:* 2018, 108 mediaciones penitenciarias realizadas. *Meta 2030:* 288 mediaciones penitenciarias realizadas<sup>17</sup>.

Existe una relación directa entre la cultura del conflicto de nuestro país y la dificultad de establecer una gama de acuerdos en torno a las contiendas ideológicas que están insertas en los conflictos de valores que dividen nuestra sociedad.

---

<sup>12</sup> La cantidad de mediaciones comunitarias realizadas, surgen de la sumatoria de: Mediaciones comunitarias registradas en los Centros de Acceso a la Justicia

<sup>13</sup> Un aumento en la cantidad de mediaciones comunitarias supone una baja en la cultura de conflicto.

<sup>14</sup> La cantidad de mediaciones prejudiciales realizadas, surgen de la sumatoria de: (1) Mediaciones prejudiciales llevadas a cabo en CABA por el Centro de Prevención y Resolución de Conflictos de la DNMyMPRC registradas en el MEPRE y (2) Mediaciones prejudiciales llevadas a cabo en CABA por mediadores privados registradas en el MEPRE.

<sup>15</sup> Un aumento en la cantidad de mediaciones prejudiciales supone una baja en la cultura de conflicto.

<sup>16</sup> La cantidad de mediaciones penitenciarias realizadas, surgen de la sumatoria de mediaciones penitenciarias llevadas a cabo por DNMyMPRC

<sup>17</sup> Un aumento en la cantidad de mediaciones penitenciarias supone una baja en la cultura de conflicto.

Esta incapacidad no nos permite dialogar, y progresar en prácticas y marcos regulatorios que estén enfocados en resolver los problemas. Esta situación se incrementa en particular en temas muy sensibles tales como, protesta social, discapacidad, niñez, interculturalidad, medio ambiente, género, procesos de inversión y modelos innovadores de gestión judicial e institucional, entre otros.

La deslegitimación de la palabra del otro en términos absolutos, no nos permite avanzar en los diálogos posibles, ni mejorar el reconocimiento del derecho y/o la aplicación de la ley, quedando las personas y sus problemas legales como rehenes en estos procesos de disputas

### **3. Las instituciones no fueron pensadas para resolver los problemas de las personas.**

*Meta ODS 5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación*

Propuesta de indicadores:

Cantidad de víctimas de violencia asistidas<sup>18</sup> en un año. *Línea de base:* 2018, 22.405 víctimas de violencia asistidas. *Meta 2030:* 113.290 víctimas de violencia asistidas<sup>19</sup>

Cantidad de provincias que implementaron reformas especializado en violencia intrafamiliar, sexual e institucional, en un año. *Línea de base:* En 2018 0 provincias cuentan con equipo especializado en violencia intrafamiliar, sexual e institucional. *Meta 2030:* al menos 12 provincias cuentan con sistemas judiciales especializados en violencia intrafamiliar, sexual e institucional

Cantidad de víctimas de trata de Personas rescatadas en procedimientos en un año. *Línea de base:* 2018, 1531 víctimas rescatadas. *Meta 2030:* 5.503 víctimas rescatadas.

Los servicios de justicia tienen un diseño y funcionamiento poco amigable para los usuarios, las prácticas cotidianas de funcionamiento de los tribunales, agencias administrativas que proveen servicios jurídicos comunitarios, ministerios públicos, así

---

<sup>18</sup> La cantidad de víctimas de violencia asistidas, surgen de la sumatoria de: (1) Víctimas asistidas por la CENAVID, (2) Víctimas asistidas por Programa Nacional de Lucha contra la Impunidad, (3) Víctimas de violencia familiar y sexual asistidas por el Programa Víctimas contra las Violencias, (4) Víctimas de trata rescatadas por el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento de Víctimas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas, (5) Víctimas de violencia asistidas en el Programa Nacional de Asistencia para las Personas con Discapacidad en sus Relaciones con la Administración de Justicia.

<sup>19</sup> Un aumento en la cantidad de víctimas de violencia asistidas supone un trabajo de prevención y asistencia que genera un impacto positivo en el desarrollo sostenible del estado, del sistema productivo, y de la sociedad en su conjunto.

como los servicios organizados por colegios de abogados, facultades de derecho, OSCs, y la profesión liberal de la abogacía no están centradas ni orientadas hacia las personas -los usuarios, y sus perspectivas, experiencias y vulnerabilidades cuando enfrenten necesidades jurídicas. El 61 % de la población considera que el sistema judicial formal está poco preparado para resolver conflictos y proteger los derechos.

Los edificios, los horarios, las prácticas de atención y respuesta, métodos y protocolos de actuación, la división formal de competencias, y en general todos los aspectos relevantes de su función responden a diseños antiguos, burocráticos, centrados en la propia institución y conveniencia institucional, esto limita su capacidad de ser amable con la ciudadanía y la efectividad del servicio debilitando su legitimidad social.

Los cambios paradigmáticos tales como el rol de la víctimas en el proceso penal, el género en el derecho, la capacidad en el ejercicio de las personas con discapacidad, para lograr su efectiva una implementación, deben enfrenar en nuestro país dos tipos de obstáculos muy profundos, la resistencia que tienen las culturas institucionales y una estructura federal de gobierno con sus distintos niveles de capacidad institucional en las provincias.

#### **4. El ecosistema de justicia no pone a las personas en el centro.**

*Meta ODS 16.6: Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas*

Propuesta de indicadores:

Porcentaje de personas con necesidades jurídicas insatisfechas<sup>20</sup> en un período determinado. *Línea de base:* En 2017, 19% de la población. *Meta 2030:* 11% de la población<sup>21</sup>.

Porcentaje de personas que evalúan que el sistema de justicia está pensando para resolver los problemas reales de la gente en un período determinado. *Línea de base:* En 2017, 32.8% de la población. *Meta 2030:* 43% de la población<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> El porcentaje de personas con *necesidades jurídicas insatisfechas*, surge de los Relevamientos anuales mediante encuestas sobre las necesidades jurídicas insatisfechas (NJI), utilizando la encuesta como técnica de recolección de datos.

<sup>21</sup> En la medida que baje este porcentaje en término de las mediciones anuales, se puede estimar que existe un mejor acceso a la justicia por parte de la población.

<sup>22</sup> En la medida que aumente este porcentaje en término de las mediciones anuales, se puede estimar una mejora en la eficacia del sistema de justicia. El porcentaje de personas con personas que evalúan que el sistema de justicia está pensando para resolver los problemas reales de la gente, surge de los Relevamientos anuales mediante encuestas sobre las necesidades jurídicas insatisfechas (NJI), utilizando la encuesta como técnica de recolección de datos.



Como ya se dijo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos realizó el primer Estudio Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas. La investigación en cuestión constituye una línea de evidencia adecuada, integral y comprehensiva, para la construcción del presente diagnóstico<sup>23</sup>.

Consistentemente acompañan estos hallazgos estudios recientes como los realizados a nivel mundial por el World Justice Project en los que indican que más de 5 mil millones de personas no tienen un acceso significativo a Justicia y están excluidas de las oportunidades que brinda la ley.. Al menos 244 millones de personas viven en condiciones extremas de injusticia, y enfrentan graves violaciones a sus derechos humanos. Y 1.500 millones de personas no pueden resolver sus problemas con la justicia, cuyas necesidades jurídicas y judiciales no se ven satisfechas, cuando buscan ayuda de sus instituciones judiciales y jurídicas.

---

<sup>23</sup> Sus hallazgos generales son los siguientes: El 66 % de las personas experimentan regularmente conflictos legales (tienen al menos un problema legal); el 81 % de quienes experimenta conflictos legales requieren alguna clase de asistencia y apoyo para resolverlos (tienen al menos una necesidad jurídica); el 35 % de quienes requieren asistencia y apoyo no lo consiguen o no lo consiguen de manera adecuada (tienen una necesidad jurídica insatisfecha)<sup>23</sup>; el 23 % de quienes experimentan un conflicto legal no toma ninguna medida activa para enfrentarlo. Sólo el 22 % acude a canales institucionales formales, y menos del 5% de los problemas legales identificados fue resuelto mediante poder judicial; y el 61 % de la población considera que el sistema judicial formal está poco preparado para resolver conflictos y proteger los derechos.