



# Conferencias Magistrales 2024

Las 100 Reglas de Brasilia: Herramienta Fundamental para Garantizar el Acceso a la Justicia de manera Efectiva y Equitativa.



Comisión de Seguimiento  
de las 100 Reglas de Brasilia  
de la Cumbre Judicial  
Iberoamericana.

Unidad de Acceso  
a la Justicia y Género



# **Conferencias Magistrales 2024**

**Las 100 Reglas de Brasilia:**  
Herramienta Fundamental para Garantizar  
el Acceso a la Justicia de manera  
Efectiva y Equitativa

**CONFERENCIAS MAGISTRALES. LAS 100 REGLAS DE BRASILIA.**

**ISBN: 978-9962-670-48-3**

Impreso en Editora Sibauste, S. A. - Diciembre, 2024  
esibauste@cwpanama.net

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	7
<b>CUBA</b> .....	10
<b>“UNA MIRADA DESDE LA INTERSECCIONALIDAD AL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD” MARICELA SOSA RAVELO, CUBA</b> .....	13
<b>Introducción</b> .....	15
<b>Métodos</b> .....	18
<b>Resultados</b> .....	19
Acceso a la justicia de las personas privadas de libertad desde la interseccionalidad .....	19
<b>Protección a los privados de libertad en Cuba</b> .....	33
Acceso a la justicia de los privados de libertad por medida cautelar.....	37
Atención diferenciada y especializada a los privados de libertad según su situación de vulnerabilidad .....	40
Acceso al empleo y a la justicia del trabajo y seguridad social .....	47
<b>Conclusiones</b> .....	50
<b>Referencias Bibliográficas</b> .....	53
<b>Semblanza de la Comisionada</b> .....	58
<b>ESPAÑA</b> .....	60
<b>“EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD. UNA MIRADA IBEROAMERICANA DESDE LA DISCAPACIDAD” JUAN MANUEL FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, ESPAÑA</b> .....	63
<b>La razón de ser del derecho a la tutela judicial efectiva</b> .....	65
<b>Su reconocimiento internacional</b> .....	69
<b>Su reconocimiento constitucional en los Estados</b> .....	71
<b>Derecho de acceso a la Justicia y tutela judicial efectiva</b> .....	75
<b>Derecho al proceso debido</b> .....	81
Derecho a la accesibilidad .....	82
Derecho a ser informado.....	84
Derecho a comprender y ser comprendido .....	85
Derecho a recibir apoyos en las comparencias judiciales .....	86

<b>Los ajustes del procedimiento</b> .....	88
<b>Epílogo: Foro Justicia y Discapacidad</b> .....	97
<b>Referencias Bibliográficas</b> .....	101
<b>Semblanza del Comisionado</b> .....	102
<b>MÉXICO</b> .....	104
<b>HACIA UNA JUSTICIA COMPRENSIBLE PARA LOS GRUPOS VULNERABLES. SENTENCIAS ACCESIBLES CON FORMATOS DE LECTURA FÁCIL</b>	
SERGIO JAVIER MOLINA MARTÍNEZ, MÉXICO.....	107
<b>Introducción</b> .....	108
<b>Marco teórico</b> .....	110
<b>Metodología</b> .....	119
<b>Resultados</b> .....	129
<b>Conclusiones</b> .....	131
<b>Referencias Bibliográficas</b> .....	132
<b>Semblanza del Comisionado</b> .....	138
<b>PANAMÁ</b> .....	140
<b>EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS VÍCTIMAS DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS</b>	
ANGELA RUSSO DE CEDEÑO, PANAMÁ.....	143
<b>Introducción</b> .....	145
<b>Delimitando el contexto: situación de la República de Panamá</b> ....	147
<b>Normativa sobre la Trata de Personas</b> .....	148
Internacional.....	148
Nacional.....	153
Ley 79 de 2011.....	153
Plan Nacional contra la Trata de Personas.....	156
Comisión Nacional contra la Trata de Personas.....	159
Tipificación del Delito.....	160
Propuesta de modificación a la Ley 79 de 2011.....	164
<b>Acceso a la Justicia de las Víctimas de Trata de Seres Humanos</b> .	176
<b>Las 100 Reglas de Brasilia y la Víctima del Delito de Trata de Personas</b> .....	195
<b>Acciones institucionales</b> .....	201
<b>Cooperación Jurídica Internacional</b> .....	204
<b>Análisis desde la Experiencia Jurisdiccional</b> .....	206
Hallazgos del Estudio de 2017.....	207
Sistema Inquisitivo Mixto.....	207
Sistema Penal Acusatorio.....	214
Informe del Ministerio de Seguridad Pública - Año 2023.....	216

Informe de Panamá al Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.....	218
<b>Situación de movilidad humana que enfrenta la región y su incidencia en este flagelo.....</b>	<b>225</b>
<b>Algunas recomendaciones que el Sistema Universal de Derechos Humanos ha realizado a Panamá en esta materia .....</b>	<b>231</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>242</b>
<b>Referencias Bibliográficas .....</b>	<b>244</b>
<b>Semblanza de la Comisionada .....</b>	<b>253</b>
<b>REPÚBLICA DOMINICANA.....</b>	<b>256</b>
<b>LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y SU ACCESO EFECTIVO AL SISTEMA DE JUSTICIA</b>	
FRANCISCO ANTONIO PÉREZ LORA, REPÚBLICA DOMINICANA .....	259
<b>Introducción .....</b>	<b>260</b>
<b>Los niños, niñas y adolescentes, sus derechos y el acceso a la justicia .....</b>	<b>261</b>
<b>La Convención sobre los Derechos del Niño y su influencia .....</b>	<b>271</b>
<b>Principios básicos y ámbitos de protección de la niñez .....</b>	<b>281</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>298</b>
<b>Referencias Bibliográficas .....</b>	<b>299</b>
<b>Semblanza del Comisionado .....</b>	<b>304</b>
<b>COLABORACIONES .....</b>	<b>306</b>
<b>EXPANDIENDO EL ACCESO A LA JUSTICIA HACIA UN CONVENIO IBEROAMERICANO .....</b>	<b>309</b>



---

## PRESENTACIÓN

La Comisión de Seguimiento de las 100 Reglas de Brasilia de la Cumbre Judicial Iberoamericana, en cumplimiento de las Reglas 93 y 94 que hacen referencia a la sensibilización y formación a partir de los contenidos de las 100 Reglas de Brasilia, organizó en septiembre del año 2024, la actividad académica denominada “Conferencias Magistrales 2024: Las 100 Reglas de Brasilia: Herramienta Fundamental para Garantizar el Acceso a la Justicia de manera Efectiva y Equitativa”.

Formaron parte del equipo de conferencistas, las y los integrantes de la Comisión de Seguimiento de las 100 Reglas de Brasilia (2023-2025), Maricela Sosa Ravelo, Magistrada Vice Presidenta del Tribunal Supremo Popular de Cuba; Juan Manuel Fernández Martínez, Magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, España; Sergio Javier Molina Martínez, Magistrado Consejero de la Judicatura Federal de México; Francisco Pérez Lora, Magistrado Juez Presidente de la Corte de Apelación del Distrito Nacional de la República Dominicana y quien suscribe Angela Russo de Cedeño, Magistrada de la Corte Suprema de Justicia de Panamá y Coordinadora de la Comisión.

Participaron también, invitadas e invitados del más alto nivel, Janet Tello Gilardi, Jueza Suprema Titular y Presidenta de la Comisión Permanente de Acceso a la Justicia del Poder Judicial del Perú; Joaquín Delgado Martín, Magistrado de la Sala Penal de la Audiencia Nacional, España y Juan Martínez Moya, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, España, que en el pasado integraron la Comisión de Seguimiento. Se contó además con la participación de Gloria Manzotti, Especialista en Políticas de Estado de Derecho e Ivonne Urriola, Especialista de Políticas de Género, ambas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Los temas abordados fueron cuidadosamente seleccionados con el objetivo de compartir los conocimientos y experiencias de cada expositor y expositora. Se analizaron desde la óptica de las 100 Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, temas relacionados al acceso a la justicia de niños, niñas y adolescentes, personas en condición de privación de libertad, personas con discapacidad, víctimas de trata de personas; de igual forma, se profundizó en aspectos relacionados a la tutela judicial efectiva, aplicación de los convenios internacionales de derechos humanos, interseccionalidad, perspectiva de género, vulnerabilidad, movilidad humana, formatos accesibles, justicia itinerante, tecnologías para el acceso a la justicia y se reseñaron los avances en la construcción de un posible Convenio Iberoamericano de Acceso a la Justicia.

Como coordinadora de la Comisión de Seguimiento de las 100 Reglas de Brasilia me complace presentarles esta compilación de ponencias, convencida de que, a través de la sensibilización, la educación, la promoción de políticas, y el intercambio de buenas prácticas, se contribuye significativamente a superar las barreras estructurales y sociales y así garantizar el acceso a la justicia de todas las personas, especialmente de aquellas que enfrentan condiciones de vulnerabilidad.

**Magistrada Angela Russo de Cedeño**  
Coordinadora de la Comisión de Seguimiento  
de las 100 Reglas de Brasilia



*El Malecón, La Habana*

El Malecón, La Habana

PEXELS

<https://www.pexels.com/photo/promenade-by-sea-on-cuba-22863899/>

Tribunal Supremo Popular, Cuba

[https://www.facebook.com/photo/?fbid=3170160469901039&set=a.1667473333503101&locale=ms\\_MY](https://www.facebook.com/photo/?fbid=3170160469901039&set=a.1667473333503101&locale=ms_MY)



Tribunal Supremo Popular

**CUBA**





# UNA MIRADA DESDE LA INTERSECCIONALIDAD AL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

## A LOOK FROM INTERSECTIONALITY AT ACCESS TO JUSTICE FOR PEOPLE DEPRIVED OF LIBERTY

---

Dra. C Maricela Sosa Ravelo

---

*Tribunal Supremo Popular de la República de Cuba.*

*Comisionada: Dra. C Maricela Sosa Ravelo, magistrada y vicepresidenta del Tribunal Supremo Popular de Cuba, profesora asistente de la Universidad de la Habana, e investigadora agregada.*

***La Habana, Cuba  
25 de septiembre de 2024***

**Resumen:** *El presente trabajo aborda el acceso a la justicia de los privados de libertad como causa de vulnerabilidad recogida en las 100 Reglas de Brasilia, sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, reglas 3, 4, 23, 24 y 25, de abril de 2018, analizados desde la óptica de la interseccionalidad; toda vez que, en estas personas, se pueden presentar aún mayores obstáculos para ejercer sus derechos reconocidos por la Constitución y las leyes, cuando en ellos inciden otras condiciones que se encuentran confluyendo e interrelacionados, como pueden ser la edad, la discapacidad, el género, la victimización, la orientación sexual, circunstancias sociales, económicas,*

*culturales etc., lo que obliga a los Estados procurarles un tratamiento diferenciado durante su reclusión en establecimiento penitenciario y garantizarles el acceso y la tutela judicial de forma efectiva como garantía a la seguridad jurídica; mediante un debido proceso, en lo administrativo y judicial; estudio que se realiza desde los instrumentos internacionales relacionados con este segmento de la población vulnerable, la Constitución de la República de Cuba, y la legislación cubana.*

**Palabras claves:** *privación de libertad, acceso a la justicia, Reglas de Brasilia, interseccionalidad, justicia inclusiva.*

**Abstract:** *This work addresses access to justice for those deprived of liberty as a cause of vulnerability included in the 100 Rules of Brasilia, on access to justice for people in vulnerable conditions, numbers 3, 4, 23, 24 and 25, of April 2018, analyzed from the perspective of intersectionality since, in these cases, there may be even greater obstacles to exercising their rights recognized by the Constitution and the laws, when other conditions come together that place them in a more unfavorable situation and that They are converging and interrelated, such as age, disability, gender, victimization, sexual orientation, social, economic, cultural circumstances, etc., which requires States to provide them with differentiated treatment during their confinement in a penitentiary establishment. and guarantee them access and effective judicial protection as a guarantee of legal security; through due process, administratively and judicially; study carried out based on international instruments related to*

*this segment of the vulnerable population, the Constitution of the Republic of Cuba, and Cuban legislation.*

**Keywords:** *deprivation of liberty, access to justice, Brasilia Rules, intersectionality, inclusive justice.*

**Sumario:** *1. Introducción; 2. Métodos; 3. Resultados; 3.1. Acceso a la justicia de las personas privadas de libertad desde la interseccionalidad; 4. Protección a los privados de libertad en Cuba; 4.1. Acceso a la justicia de los privados de libertad por medida cautelar; 4.2. Atención diferenciada y especializada a los privados de libertad según su situación de vulnerabilidad; 4.3 Acceso al empleo y a la justicia del trabajo y seguridad social; 5. Conclusiones; 6. Referencias Bibliográficas.*

## **1. Introducción**

La agenda para el 2030 define los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y específicamente el No. 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) establece, la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia a todas las personas de forma eficaz y eficiente, se basen en el respeto de los derechos humanos.

En sus metas 16.3 y 16.10 b), plantean promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos y la promoción de leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

En este mismo sentido las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, de marzo de 2008, actualizadas, en abril de 2018, abogan, por una justicia más cercana e inclusiva para los millones de estas personas que pertenecen a la comunidad iberoamericana (p.6).

En sus reglas 3 y 4, definen como personas en situación de vulnerabilidad, aquellas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia, los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico y entre sus causas contempla: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad, esta última es el objeto de estudio de esta ponencia.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). Artículos 3 y 8. 10 de diciembre de 1948 y el Convenio Europeo para la protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades (CEDHL). Artículo 5. 4 de noviembre de 1950; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Artículo 9. 16 de noviembre de 1966; la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). Artículo 7. 22 de diciembre de 1969 y la Convención de los Derechos del Niño (CDN). Artículo 37. 20 de noviembre de 1989, reconocen como derecho humano la libertad y proscriben la detención arbitraria, y

establecen el derecho de la persona a ser informada de las razones de su detención, a ser notificada sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella y a ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y a ser juzgada dentro de un plazo razonable.

La privación de libertad puede haberse dispuesto por autoridad competente mediante resolución fundada por motivo de la investigación de un delito y encontrarse la persona a la espera de ser juzgada, pendiente a que la sentencia condenatoria dictada en su contra adquiera firmeza, encontrarse cumpliendo sanción, o medida de seguridad posdelictiva por enfermedad mental; tal y como prevén las 100 reglas de Brasilia [reglas 22 y 23], abril de 2018 y las leyes procesales de los diferentes países iberoamericanos.

A estas personas se les puede dificultar acceder ante la administración penitenciaria para reclamar derechos o beneficios reconocidos en la Ley o en el Reglamento; impugnar ante el tribunal competente, las decisiones adoptadas en su contra por la autoridad penitenciaria o el órgano de investigación penal; así como enfrentarse a un proceso judicial, con independencia de su naturaleza, toda vez que puede concurrir como imputado, acusado, demandado, víctima, testigo o en cualquier otra condición.

Esta desventaja en las personas reclusas en centros de internamientos adquiere mayor relevancia cuando en él o ella, concurren otras causas, factores, condiciones

o circunstancias de vulnerabilidad con una incidencia negativa directa o indirecta en el acceso efectivo a la justicia para reclamar derechos y beneficios reconocidos por ley, lo que requiere darle un tratamiento diferenciado a partir de reconocer que esta superposición de factores sociales lo coloca en situación de desventaja (interseccionalidad), lo que conlleva a los participantes en la ejecución de la sanción (jueces, fiscales, abogados, policías, funcionarios de la Administración Penitenciaria, entre otras), a buscar soluciones y adoptar posiciones proactivos en busca de garantizar la equidad, tal y como proclaman las 100 Reglas de Brasilia [regla 24 ].

En el trabajo se analiza a través de los instrumentos internacionales de Naciones Unidas y las 100 Reglas de Brasilia como se protege el tratamiento diferenciado de las personas vulnerables recluidas en establecimientos penitenciarios como garantía para el acceso a la justicia de estas, con una mirada desde la interseccionalidad y su comportamiento en la Constitución y legislación cubana.

## **2. Métodos**

Como métodos se utilizaron el histórico-lógico: para estudiar la evolución de las regulaciones de Naciones Unidas sobre las personas privadas de libertad y como se fueron incorporando principios para fortalecer el acceso a la justicia y la adopción de medidas para evitar la discriminación y la atención a los grupos en situación de vulnerabilidad.

El análisis exegético se utilizó para el estudio de los instrumentos internacionales emitidos por la Asamblea General de Naciones Unidas sobre las personas privadas de libertad y aquellas específicas relacionadas con el tratamiento a mujeres, menores de edad, discapacitados y las normas jurídicas cubanas como son la Constitución de la República, la legislación procesal penal cubana, la Ley de ejecución penal y la orgánica del Sistema de Tribunales, para evaluar el cumplimiento de los principios para las personas objeto de estudio y la materialización de los postulados internacionales.

Método analítico-jurídico: Posibilitó los análisis respecto al régimen jurídico actual sobre la ejecución de las sanciones y medidas cautelares de privación de libertad en Cuba y la forma en que se concibe la ubicación para el cumplimiento de la sanción, beneficios de excarcelación y el acceso a la justicia desde la interseccionalidad, a partir de reconocer el tratamiento diferenciado en las personas en situación de vulnerabilidad.

### **3. Resultados**

#### **3.1. Acceso a la justicia de las personas privadas de libertad desde la interseccionalidad**

RUIZ - RICO RUIZ Y CARAZO LIÉBANA (2013), consideran que para la tutela judicial efectiva se requiere que quienes pretenden la resolución de un conflicto jurídico tengan reconocido, en primer lugar y como parte esencial e inexorablemente unida, la garantía de acceso a la

justicia, con sus dos vertientes fundamentales: el derecho a promover la actividad judicial, a ser parte en el proceso y el reconocimiento, del derecho a la justicia gratuita, para aquellas personas que carecen de suficientes recursos económicos (pág. 62).

Es válida la afirmación de PÉREZ HERNÁNDEZ Y PRIETO VALDÉS (2000) de que no son suficientes solo garantías formales para la determinación de un derecho como fundamental, pues “no basta con el simple reconocimiento legal de los derechos. Su ejercicio reclama el establecimiento de condiciones, instituciones y mecanismos que propicien la realización efectiva” (p.304). De lo que se colige que, si bien es necesaria la positivización del derecho fundamental, también lo es, su efectiva materialización a través de procedimientos que la permitan.

De acuerdo a la DUDH, el PIDCP, la CADHD y el CEDHL [artículos 10, 14, 8.1 y 6 respectivamente], toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial. Para su consecución es necesario que las leyes permitan el acceso a los tribunales y las partes tengan la posibilidad de exponer, aportar, acreditar los hechos y los fundamentos jurídicos, que consideran necesarios para sustentar su petición; además de aquellas pruebas de oficio dispuestas por el órgano judicial.

El derecho de acceso a la justicia también comprende la posibilidad de establecer recursos efectivos ante los

jueces o tribunales competentes y el cumplimiento, por las autoridades competentes, tal y como previenen la DUDH, PIDCP, la CADH, el CEDHL y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) [artículos 8, 14.5, 18.2 h, 13 y 47 respectivamente].

En las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, 1955, resoluciones 663C de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977 se establecen, algunas pautas para los privados de libertad relacionadas con la no discriminación y el acceso a la justicia como son:

1. Ser aplicadas imparcialmente y sin hacer diferencias de trato, fundadas en prejuicios, principalmente de raza, color, sexo, lengua, religión, opinión política o cualquier otra opinión, de origen nacional o social, fortuna, nacimiento u otra situación cualquiera y estar basadas en el respeto a las creencias religiosas y los preceptos morales del grupo al que pertenezca el recluso.
2. Que sean alojados en establecimientos o en diferentes secciones dentro de los establecimientos según su sexo, edad, antecedentes, motivos de la detención, lo que implica que los locales de las mujeres deben estar separados completamente de los hombres, los detenidos a prisión preventiva de los que cumplen sanción y los jóvenes de los adultos [regla 8].
3. Se les garanticen los medios para su higiene personal, ropas y cama, alimentación, servicios médicos, ejercicios físicos, trabajo [reglas 15 a la 26].

4. En la ley o reglamentos estén descritas las conductas que constituyen infracción disciplinaria, el carácter y duración de la sanción y la autoridad para disponerla, los derechos a queja, al contacto con el mundo exterior y si se trata de un extranjero cuenten con facilidades para comunicarse con sus representantes diplomáticos y consulares [reglas 29, 35 y 36].
5. En los casos que se le atribuya una violación de la disciplina sea informado del contenido de la infracción y se le permita previamente presentar su defensa y de ser necesario participe un intérprete [reglas 29 y 30].

El acceso a la justicia de los privados de libertad hay que analizarla desde la interseccionalidad que implica reconocer los distintos factores que pueden dar lugar a prácticas discriminatorias y desigualdades sistémicas presentes en la sociedad que actúan interrelacionadas entre sí sobre una persona.

De acuerdo a la wikipedia, la interseccionalidad es un enfoque que subraya el sexo, el género, la etnia, la clase social o la orientación sexual, así como, otras categorías que están interrelacionadas, el término fue introducido formalmente por la jurista afrodescendiente norteamericana Kimberlé Crenshaw en 1989.) Un análisis interseccional propicia la identificación de diferentes orígenes de discriminación que generan situaciones de vulnerabilidad.

Comprender el impacto de esta convergencia de vulnerabilidades en la persona privada de libertad permite

proyectarse para velar por sus garantías fundamentales, conforme a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, procurándole el efectivo acceso a la justicia y defensa de los derechos que les son inherentes, adecuando de ser necesario el servicio judicial a las circunstancias singulares de la persona.

El Estado tiene la responsabilidad de buscar soluciones que permitan con equidad proteger la dignidad de las personas afectadas por diferentes tipos de discriminación y desventajas; por ejemplo, en las privadas de libertad puede incidir como otras causas de vulnerabilidad, la edad por ser menores de 18 años o mayores de 60 años, ser víctimas de violencia de género, tener dificultades económicas, una discapacidad, ser discriminada por su orientación sexual u otras.

En la búsqueda de esta equidad y un procedimientos ajustados a las características de la persona privada de libertad las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”), de 28 de noviembre de 1985, en su contenido dejan establecido que se aplicará con imparcialidad, sin distinción alguna, de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición [regla 2.1], en igual sentido se pronunció la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante su resolución 45/111. Principios básicos para el tratamiento de los reclusos. 14 de diciembre de 1990 [principio 2].

En las Reglas de Beijing como derechos de los menores de edad se estipula, que en todas las etapas del proceso, se respetarán garantías procesales básicas tales como: la presunción de inocencia, ser notificados de las acusaciones, el derecho a no responder, a una asistencia jurídica gratuita, a la presencia de los padres o tutores, a los que se les tiene que comunicar con inmediatez sobre la detención del menor y a su vez personarse en las actuaciones en defensa de los intereses de su hijo [reglas 7.1 y 10].

También se les reconoce la revisión de la privación de libertad por un juez u otro funcionario competente, el derecho a la confrontación con los testigos y a interrogar a éstos, a establecer apelación ante una autoridad superior, a tener un juicio imparcial y equitativo en el que se favorezca sus intereses sustanciado en un ambiente de comprensión, en el que se le permita su participación y pueda expresar libremente lo que considere, con lo que se refuerza su acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva [reglas 7, 10, 13, 14 y 15].

Asimismo, prevé el carácter excepcional de la prisión preventiva para los menores de edad, al instituir que se utilizará como último recurso y durante el plazo más breve posible, la que se cumple separado de adultos detenidos y gozan de todos los derechos y garantías previstos en las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, de 1959, recibiendo los cuidados, protección y toda la asistencia social, educacional, profesional, psicológica, médica y física

que requieran, de acuerdo a su edad, sexo y características individuales [regla 13].

La preocupación por la igualdad, la no discriminación y la búsqueda de la equidad de las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad también fue objeto de preocupación por los países que conforman el ámbito iberoamericano y como resultado en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, de 2008, se aprueban las Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad (100 Reglas de Brasilia), actualizadas en la XIX Cumbre Judicial, de abril de 2018, celebrada en Quito, Ecuador, en las que se le recomienda a los Estados, órganos judiciales y a todos los operadores del sistema de justicia, la creación de instrumentos efectivos para la defensa de los derechos y acceso a la justicia de cualquier persona en esta situación de vulnerabilidad y reconoce entre sus causas a la privación de libertad, la discapacidad, la edad, la victimización, entre otras.

Las 100 Reglas de Brasilia establecen un conjunto de pautas que son válidas a tener en cuenta para los privados de libertad [reglas 24, 25, 28-38, 40, 43 y 44] que a continuación se relacionan:

1. El efectivo acceso a la justicia y la defensa de sus derechos.
2. La responsabilidad de los Estados de adoptar las medidas que se adapten a la condición presente en aquellas, que les facilite sin discriminación alguna,

directa ni indirecta y en un clima, de equidad, obtener una tutela judicial efectiva en la tramitación, resolución y ejecución, por parte de los operadores que intervienen en alguna de las fases del proceso.

3. Garantizar la debida proximidad de los servicios del sistema de justicia para ello adoptar las medidas desde lo estructural y funcional, en el caso de los privados de libertad, la cercanía del órgano judicial, facilita, la tramitación y celeridad de los asuntos asegurados con la prisión preventiva, las reclamaciones de sus derechos ante los tribunales por el quebrantamiento de estos, imposición de medidas disciplinarias y solicitud de beneficios de excarcelación anticipada.
4. La instrumentación de una asistencia técnico-jurídica de calidad y especializada que le posibilite defender sus derechos ante todas las jurisdicciones y en todas las instancias judiciales; así como, facilitarles la consulta jurídica de manera gratuita sobre toda cuestión susceptible de afectar sus derechos o intereses legítimos es una necesidad y una obligación que se les facilite.
5. La asistencia gratuita de intérprete o traductor cuando no conozca la lengua o lenguas oficiales, o tenga alguna discapacidad que limiten su audición o expresión oral como garantía de la comprensión de la persona; en atención a ello, la autora considera que este derecho es obligado garantizarlo en el caso de los privados de libertad y dejar constancia de ello en el expediente en los momentos siguientes:

- a) Desde su ingreso al establecimiento penitenciario, a los efectos de que el recluso conozca sobre sus derechos, beneficios, obligaciones, régimen disciplinario, el derecho a queja ante el director del establecimiento, órganos judiciales o funcionario encargado de representarle;
  - b) cuando se le brinde informaciones y comunicaciones derivados por actos administrativos propios de la autoridad penitenciaria, o en cumplimiento de una decisión judicial;
  - c) durante la notificación de medidas disciplinarias; o aquellas noticias relacionadas con la visita de familiares, abogados, representantes del consulado, entre otras;
6. Revisión de los procedimientos y los requisitos procesales establecidos en las normas es otro de los derechos reconocidos en las mencionadas Reglas, como forma de facilitar el acceso a la justicia que implican la simplificación de los plazos, y divulgación de los requisitos, agilidad en la tramitación, oralidad y elaboración de formularios de fácil manejo.
7. La prevención de conflictos, la mediación o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de controversias para evitar las faltas disciplinarias y resolver las inconformidades.

El principio de no discriminación y tener en cuenta las necesidades especiales de los privados de libertad,

particularmente de mujeres y niñas, se reafirma en las Reglas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), de 2010; ratificando sus derechos a reunirse con sus familiares, recibir asesoramiento jurídico, ser informadas sobre el reglamento, el régimen penitenciario, a ser ubicadas preferentemente cercana al lugar donde viven sus hijos y personas sobre las que tenía responsabilidades, el derecho a acudir a las instancias para recurrir, ser asistidas cuando necesiten ayuda en un idioma que comprendan, y, en el caso de las extranjeras tener acceso a sus representantes consulares [reglas 1 y 2 ].

En esta misma línea de refuerzo al acceso a la justicia, las reglas 7, 25 y 29 mandatan que cuando la persona privada de libertad sufrió abuso sexual u otra forma de violencia antes de su internamiento o durante ella, se le informa de su derecho a recurrir ante las autoridades judiciales; así como, de los procedimientos con sus fases o etapas y, en los casos en que decida ejercitar, acciones judiciales se le notifica al personal correspondiente y se envía de inmediato a la autoridad competente, para su investigación, estando obligada la autoridad penitenciaria de facilitarle la obtención de asistencia jurídica; apoyo psicológico, atención a la salud física y mental u orientación especializada a cuestiones de género, tratamiento de traumas y evitar que se adopten represalias contra quien establezca denuncia o proceso judicial o realice el informe.

Como complemento, a lo anterior las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela). 17 de diciembre de 2015, ratifican la aplicación de forma imparcial de su contenido e igualmente proscriben todo tipo de discriminación [regla 2].

El apartado 2, de la mencionada regla, resalta que las administraciones penitenciarias, en aras de garantizar la no discriminación antes aludida, tendrán en cuenta las necesidades individuales de las categorías más vulnerables en el contexto penitenciario y adoptar medidas de protección y promoción de los derechos de los reclusos con necesidades especiales y, que estas no se consideran discriminatorias.

Este mandato se complementa con la regla 5 que indican que las administraciones penitenciarias reducirán al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad que tiendan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a su dignidad como ser humano y facilitarán todas las instalaciones y acondicionamientos razonables para asegurarles a aquellos con discapacidades físicas, mentales o de otra índole participen en condiciones equitativas y de forma plena y efectiva en la vida en prisión.

De igual forma, la regla 7 patentiza que ninguna persona podrá ser internada en un establecimiento penitenciario sin una orden válida de reclusión, y entre otros aspectos, especifica que, al momento de su ingreso, se consigna la identidad personal del recluso, respetando el género con el que este se identifique.

Otro elemento importante a criterio de la autora, son las precisiones que realiza la regla 8, en cuanto a que en el expediente del recluso debe constar las fechas de las audiencias y la representación jurídica; informes iniciales de evaluación y clasificación; información sobre el comportamiento y la disciplina; peticiones y quejas, incluidas las denuncias de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, e imposición de medidas disciplinarias; porque el registro de estos particulares permiten ejercer control por las autoridades facultadas y verificar si el privado de libertad tuvo acceso a la justicia, o si puedo ejercer sus derechos de manera efectiva.

Las reglas 37 y 39, como garantía del principio de legalidad y transparencia se establece que la Ley o el reglamento contengan de manera expresa las conductas que constituyen una falta disciplinaria; el carácter y la duración de las sanciones disciplinarias aplicables; la autoridad competente para imponerlas regida por los principios de equidad y de respeto de las garantías procesales y regulen las normas y procedimientos relativos al uso, revisión, imposición o el levantamiento de cualquier régimen de separación forzosa.

La regla 39 a criterio de la autora con una mirada desde la interseccionalidad, prevé que será evaluado en qué medida la enfermedad mental o discapacidad del desarrollo del recluso, pudo haber contribuido a su conducta y a la comisión de la indisciplina o hecho que haya motivado

la sanción y si se considera como resultado directo de la enfermedad mental o discapacidad intelectual del recluso, en ningún caso se le impondrá medida.

Por otra parte, mandata la obligación de los reclusos de ser informados, sin dilación y en un idioma que comprendan, de la naturaleza de los cargos que se les imputen, los que deben contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, la que podrá ser asumida por sí mismo o con asistencia jurídica, cuando el interés de la justicia así lo exija, en particular en casos que entrañen faltas disciplinarias graves y que cuando no comprenden o no hablan el idioma utilizado en la audiencia disciplinaria, contarán con la asistencia gratuita de un intérprete.

Como garantía la tutela judicial efectiva esta propia regla, define que los reclusos tendrán la posibilidad de solicitar una revisión judicial de las sanciones disciplinarias que se les hayan impuesto y cuando la falta disciplinaria sea delito, tiene derecho a todas las garantías procesales aplicables a las actuaciones penales, incluido el libre acceso a un asesor jurídico.

Cuestión novedosa introduce la regla 38 que exhorta a los funcionarios de los establecimientos penitenciarios a utilizar, en la medida de lo posible, la prevención de conflictos, la mediación o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de controversias para evitar las faltas disciplinarias y resolver conflictos, lo que está a tono con las reglas 43 y 44 de las 100 Reglas de Brasilia, 2018.

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad ( 2006), en el Artículo 13, mandata a los Estados Partes asegurar a que estas personas tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares y para ello promover la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario.

Las autoridades penitenciarias y sus funcionarios tienen que velar porque los derechos reconocidos en la mencionada Convención se cumplan y para que aquellos privados de libertad en situación de discapacidad tengan igualdad de condiciones respecto a los demás, garantizarle su accesibilidad, movilidad eliminando barreras arquitectónicas, de ser necesario facilitarle un guía humano, intérpretes, empleo acorde a su condición y mantenerlo informado de todos sus derechos y garantías y asistencia jurídica cuando lo requiera [Artículos 14, 20, 26, 25, 27].

Siguiendo la línea de los instrumentos internacionales anteriormente analizados, en la Resolución No. 1 de 2008. “Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad para América Latina” sostiene el principio de igualdad y no discriminación, la protección

por la ley y los tribunales de justicia a estas personas y que no se consideraran discriminatorias, las medidas que se destinen a proteger los derechos de las mujeres, en particular aquellas embarazadas, madres lactantes, niñas y niños, adultos mayores, personas enfermas o con VIH-SIDA; personas con discapacidad, física mental o sensorial, pueblos indígenas, afrodescendientes y de minorías; el principio de legalidad, debido proceso legal, control judicial y ejecución de la pena, petición y respuesta [principios II, IV, V y VI].

También promueve la excepcionalidad de la privación de libertad para niños y niñas y el ingreso de una persona con discapacidad mental en un hospital psiquiátrico como último recurso, y únicamente, cuando exista una posibilidad de daño inmediato o inminente para la persona o tercero y que su simple discapacidad no puede dar lugar a la privación de libertad [principio III].

Establecidas las pautas, principios y garantías en los distintos instrumentos internacionales se está en condición analizar el acceso a la justicia de los privados de libertad en Cuba.

#### **4. Protección de los privados de libertad en Cuba**

La Constitución de la República de Cuba [Const.]. Art. 1. 10 de abril de 2019, declara que es un Estado socialista de derecho y justicia social y la república se funda en el trabajo, la dignidad, el humanismo, la ética de los ciudadanos para

el disfrute de la libertad, equidad, igualdad, la solidaridad, el bienestar y la prosperidad individual y colectiva.

En su Artículo 92, establece que el Estado garantiza de conformidad con la ley, que las personas puedan acceder a los órganos judiciales para obtener una tutela efectiva a sus derechos e intereses legítimos y, los artículos 94 y 95 estipulan un conjunto de derechos y garantías basadas en el debido proceso en el ámbito administrativo y judicial.

En correspondencia con los principios de humanismo, igualdad y proporcionalidad instituidos en la Const. [artículos 40, 42, 43 y 60], se reconocen en el Artículo 102.c) y q), de la Ley No. 152 de 2022. “Ley de ejecución penal” (LEP). 1 de septiembre de 2022. No. 94. Gaceta Oficial de Cuba, entre los derechos penitenciarios de las personas recluidas el recibir atención diferenciada por razón de la edad, sexo, situación de discapacidad, orientación sexual e identidad de género y a ser visitados por familiares, cónyuges, pareja de hecho, entre otros.

La LEP en el Artículo 3.1, especifica que, en los procesos de ejecución de sanciones, medidas de seguridad posdelictivas, medida cautelar de prisión provisional y del cumplimiento de las obligaciones que se establezcan en el caso del sobreseimiento condicionado, rigen los principios de legalidad, humanismo, igualdad, derecho a la defensa, tutela judicial y acceso a la justicia, control de la ejecución, impugnabilidad, proporcionalidad, reinserción social y progresividad.

De igual manera la Ley No. 140 de 2021. De los tribunales de justicia (LTJ). 7 de diciembre. No.137. Gaceta Oficial de Cuba, establece que la justicia se imparte sobre la base de la igualdad efectiva de todas las personas y cuando el tribunal advierta la concurrencia de situaciones de vulnerabilidad, que puedan dificultar, ante los órganos judiciales, el ejercicio pleno de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, adopta las medidas pertinentes para la protección de la persona en tal condición [Artículo 13.d)].

Esta norma, dentro de las garantías de la función judicial estipula el acceso a la justicia, la tutela judicial y el debido proceso. En cuanto al primero, reconoce el derecho de todas las personas a promover acciones ante los tribunales, en defensa de sus derechos e intereses legítimos, de conformidad con la Constitución de la República y las leyes y que su ejercicio efectivo se asegura con la estructura, planificación y organización de la actividad judicial [Artículo 15 a)].

Asimismo, concibe al debido proceso como los procedimientos, trámites, plazos y términos para la defensa de los derechos que se encuentran establecidos en la ley; plantea que los procesos judiciales garantizan la igualdad de oportunidades de las partes; la asistencia jurídica en los asuntos que la requieran; la defensa y la presunción de inocencia; la posibilidad de aportar los medios de prueba pertinentes y solicitar la exclusión de los que hayan sido ilícitamente obtenidos; la celeridad y diligencia en la tramitación y solución; la adopción de decisiones fundamentadas y argumentadas, siempre que proceda,

de acuerdo con la ley; la posibilidad de interposición de los recursos y otros medios de impugnación que las leyes franquean; y la ejecución oportuna de las resoluciones firmes de los tribunales [LTJ, Artículo 15 b)].

En cuanto a la tutela judicial efectiva declara que los órganos judiciales están obligados a proteger los derechos e intereses legítimos de las personas, mediante el aseguramiento del respeto a las garantías del acceso a la justicia y el debido proceso, y a disponer las medidas que sean necesarias para restablecer la legalidad quebrantada [LTJ, Artículo 15 c)].

La Const. en el Artículo 95 prohíbe la privación de libertad sino es, por autoridad competente y por el tiempo legalmente establecido; reconoce como derechos para los imputados y acusados la asistencia letrada desde el inicio del proceso, la presunción de inocencia; la obligación de ser tratado con dignidad; respeto a su integridad física, psíquica moral; a no ser víctima de coacción para forzarla a declarar; no declarar contra sí mismo, su cónyuge, pareja de hecho o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad; ser informada de la imputación en su contra; ser juzgado por un tribunal preestablecido legalmente en virtud de leyes anteriores al delito; comunicarse con sus familiares o personas allegadas con inmediatez en el caso de ser detenida o arrestada, si se trata de extranjeros procede la notificación consular.

La Carta Magna declara en el Artículo 60 que el Estado favorece en su política penitenciaria la reinserción social

de las personas privadas de libertad, garantiza el respeto de sus derechos y el cumplimiento de las normas establecidas para su tratamiento en los establecimientos penitenciarios y en el Artículo 94 define todos los derechos de las personas en procedimientos administrativos conforme al debido proceso y como garantía a su seguridad jurídica.

A continuación, se analiza cómo se le garantiza el acceso a la justicia de los privados de libertad asegurados con medida cautelar de prisión provisional.

#### **4.1. Acceso a la justicia de los privados de libertad por medida cautelar**

La Ley No.143 de 2021. Del proceso penal (LPP). 7 de diciembre de 2021. No, 137. Gaceta Oficial de Cuba, regula en los artículos 356, 359.1 y 360.1.2.3, el carácter excepcional de la medida cautelar de prisión provisional, para su imposición evaluar la necesidad y pertinencia, la edad de la persona, situación familiar, de vulnerabilidad, y cualquier otra circunstancia relevante y se cumple en establecimiento distinto al destinado a la extinción de sanciones privativas de libertad o en secciones separadas de estos; en igual sentido se pronuncia [LTJ, Artículo 22, LEP)].

Asimismo, la LEP en el Artículo 3, apartados 2 y 3, puntualiza que la ejecución de la medida cautelar de prisión provisional rigen los principios, derechos y garantías del debido proceso, establecidos en la Constitución y las leyes y que los imputados y acusados conservan sus derechos

civiles y ciudadanos; no están obligado a participar en actividades educativas diseñadas para la reinserción social de los sancionados; la causa por el delito que se le imputa o acusa no puede ser tenida en cuenta a los efectos de su clasificación por antecedentes penales; y que las autoridades encargadas de ejecutar la medida cautelar de prisión provisional facilitan que la persona asegurada se comunice con sus representantes y defensores en los plazos y condiciones establecidas por la presente Ley y su Reglamento, le facilitan la entrega oportuna de documentos y decisiones judiciales relacionados con la causa que se le imputa, y garantizan las condiciones para que pueda ejercer su derecho a interponer los recursos que la ley le franquea.

Por otra parte, la LPP como garantía al acceso de la justicia establece que, en cualquier momento de la fase preparatoria, el imputado o su defensor pueden solicitar al tribunal competente el control judicial de la medida cautelar de prisión provisional, aportar los documentos o cualquier otro elemento material que motiva e interesar la celebración de audiencia [artículos 360 y 361].

Otro paso trascendental, en esta norma procesal en cuanto al acceso a la justicia y la defensa gratuita, es el Artículo 12.1, que define que todo imputado tiene derecho a la defensa y a designar defensor una vez instruido de cargos, y no designa defensor dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, se le tramita uno de oficio por la autoridad actuante para la toma de la declaración inicial, si así lo interesa es obligatoria la presencia de un defensor de oficio; así como, en aquellas

acciones y diligencias en las que la ley, así lo dispone, por afectar derechos y garantías del imputado.

En cuanto a los procesos penales con acusados asegurados con la medida cautelar de privación de libertad, la ley del proceso penal acorta los plazos de tramitación a la mitad a los efectos de evitar dilaciones en los asuntos durante su paso por la fase intermedia y de juicio oral; por ejemplo, para el estudio de las actuaciones en los delitos hasta tres años de privación de libertad, se conceden tres días al juez y para la celebración del juicio oral, 10 diez días.

Como cuestión novedosa establece que entre la citación del acusado y la fecha de señalamiento, tiene que mediar no menos de 5 días y, en la diligencia tiene que constar la comunicación de que pueden asistir al juicio oral con un defensor de su elección y si se trata de un delito sancionable de 1 a 3 años de privación de libertad o multa hasta 1000 cuotas, se le hace saber además, que el abogado que designe tiene que personarse en el tribunal dentro de los 3 primeros días de recibida por él la fecha del juicio oral, sino se le proveerá uno de oficio para que lo defienda.

En los procesos seguidos por el procedimiento ordinario, que comprende todos los delitos con marco superior a los tres años de privación de libertad o multas superior a las 1000 cuotas, es obligatorio la designación por el tribunal, de uno de abogado de oficio para que defienda los derechos e intereses del acusado, si por este no se nombra defensor de su elección, en los plazos que concede la ley.

Cuando el fiscal interpone recurso de apelación contra sentencia dictada por los tribunales municipales populares (competente para conocer delitos hasta 8 años de privación de libertad), en todos los casos, si el acusado no designa un abogado de su elección, el tribunal se lo designa de oficio, porque la ley prevé su presencia obligatoria en esta y asistido de abogado [artículos 623.1, 624 y 632.2].

El defensor que actúa de oficio por disposición del tribunal, no implica erogación de gasto económico para el acusado, toda vez que el Estado lo asume mediante su presupuesto.

#### **4.2. Atención diferenciada y especializada a los privados de libertad según su situación de vulnerabilidad**

La LEP, regula que para la ubicación del recluso en el establecimiento penitenciario para el cumplimiento de la sanción privativa de libertad o la medida cautelar de prisión provisional se atenderá a su identidad de género, limitaciones de salud que presenten, sexo, condiciones personales, a sus edades, en especial, los jóvenes menores de veinte años de edad y los mayores de sesenta años de edad, personas en situación de discapacidad [artículos 12.4 y 26].

En aquellos casos, que son mayores de dieciséis años de edad y menores de dieciocho son ubicados en áreas especialmente destinadas a ellos o en secciones separadas de las previstas para aquellas personas que tienen una edad superior y los mayores de sesenta y cinco años pueden ser

ubicados en determinadas áreas, integrando grupos afines a su edad, siempre que lo posibiliten las condiciones del lugar de internamiento, sus características personales y la naturaleza del delito por el que fueron sancionados [Artículo 26 b)].

Las mujeres se ubican en establecimientos penitenciarios independientes a los destinados para los hombres; o en áreas completamente separadas; los extranjeros en el establecimiento penitenciario destinado a esa categoría, salvo que, por situaciones legales, de salud u otras se determine que sea en uno distinto; en este caso, la ubicación se realiza en áreas o secciones separadas del resto de los reclusos; los enfermos del VIH-SIDA en un mismo establecimiento o área destinada para esta categoría y atendiendo a su situación legal, edad y sexo; garantizándose en todos los casos su integridad y seguridad [Artículo 26 a), c), d), f)].

A los que poseen situaciones de discapacidad en áreas adecuadas para esta categoría y las autoridades penitenciarias, en coordinación con los organismos especializados, adoptan las medidas necesarias en sus centros para disminuir el impacto de las barreras arquitectónicas o de otro tipo que los afecten [artículos 94 y 95 de la LEP].

Se dispone que a las personas privadas de libertad se les garantice las condiciones adecuadas para la atención médica especializada y rehabilitación para los que se encuentren en estado de convalecencia a consecuencia de intervenciones quirúrgicas, o bajo tratamientos o procedimientos médicos,

o sufra de cualquier enfermedad terminal, contagiosa o crónica o presente afectaciones psicológicas severas por haber sido víctima de violencia por razón de género u otras formas de agresión o discriminatorias, a aquellos que requiera modificar rasgos violentos manifestados en la conducta delictiva o asociados a su comportamiento en condiciones de internamiento [Artículo 92 y 93.2.3 LEP].

A las mujeres en estado de gestación o en etapa posnatal se les crea las condiciones para la maternidad y cuidados puerperales, los neonatales, pediátricos y la lactancia para el niño en lugares habilitados para estos fines, las que reciben el tratamiento asistencial establecido por el Ministerio de Salud Pública y se les eximen de las obligaciones que resulten incompatibles con su estado, según las regulaciones y especificaciones médicas. Además, tienen derecho a las prestaciones de la seguridad social para el disfrute de licencia de maternidad, en correspondencia con la legislación vigente; su incorporación a los programas aprobados para la atención y educación de las embarazadas y su familia; la asignación de círculos infantiles en los casos requeridos; y el acompañamiento a su hijo cuando requiere de ingresos hospitalarios [Artículo 98 y 99 LEP].

Otro aspecto a destacar es que regula como indisciplina grave en el establecimiento penitenciario, ejecutar actos intimidatorios o de violencia contra otro recluso por motivos discriminatorios o de género [Artículo 118 b), LEP].

Entre los derechos comunes para todas las personas privadas de libertad se reconocen: ser informadas sobre las

regulaciones relativas a la vida interna del lugar y, en especial, sobre su situación legal, beneficios, derechos, obligaciones y prohibiciones establecidas; recibir alimentación, asistencia médica y vestuario, vincularse a la educación y superación, capacitación en oficio y técnica, así como a obtener la certificación correspondiente; practicar o disfrutar de actividades deportivas, culturales, artísticas y recreativas; ser conducida fuera del lugar de internamiento por razones personales que lo justifiquen, enviar correspondencia; realizar llamadas telefónicas; acceder a los servicios de biblioteca; poseer libros, material de estudio y documentos autorizados; disfrutar diariamente de ejercicios al aire libre; disponer de un fondo de dinero en efectivo en la cuantía y forma establecida; recibir asistencia y servicios religiosos de forma individual o colectiva; recibir visitas familiares, entre otras [artículos 102 al 106, LEP].

Como garantía al acceso a la justicia todos y todas tienen el derecho a recibir asistencia jurídica y comunicarse con sus abogados; solicitar la realización de trámites legales al jefe del lugar de internamiento o al funcionario designado; recibir visita consular, en el caso de los extranjeros; establecer los recursos y reclamaciones correspondientes contra las resoluciones y decisiones adoptadas durante la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad; ser evaluado para el análisis del otorgamiento de los beneficios de excarcelación anticipada previstos en la ley o para la concesión de licencia extrapenal, según el caso; acceder a la información contenida en su expediente y, en caso que proceda, solicitar su rectificación.

A los sancionados o sancionadas a privación temporal de libertad, el tribunal le puede evaluar y otorgar libertad anticipada; a solicitud de estos, sus familiares, personas allegadas, abogados, o de oficio por los funcionarios del centro penitenciario, para los cuales la ley establece los requisitos; y el que cumple privación perpetua de libertad con carácter excepcional y por razones fundadas se puede conceder a partir de que el mismo cumpla treinta años de reclusión.

En el caso de la libertad condicional, la ley prevé un tratamiento diferenciado, según la edad, la condición de mujer; por ejemplo, en casos de personas primarias en la comisión de delito, mujeres y aquellos que no hubiesen arribado a los 20 años de edad al momento de comenzar a cumplir la sanción se establece como término cumplido, la tercera parte de la sanción y respecto al sancionado con más de 65 años, se le puede otorgar este beneficio de excarcelación anticipada, sin sujeción a término, cuando su estado de salud así lo aconseja [Artículo 144 LEP].

La Const. [Artículo 61] estipula el derecho a formular quejas, peticiones o denuncias, el artículo 102.t) de la LEP, también lo contempla como derecho a los privados de libertad, precisando que puede ser de forma verbal o escrita ante las autoridades, y recibir atención y respuesta a las mismas.

En tal sentido, el Artículo 198 definen las acciones que el tribunal y el fiscal pueden ejecutar en el ejercicio del

control del cumplimiento de los derechos y garantías de estas personas, entre las que se encuentran la tramitación e investigación de las quejas, peticiones y denuncias elaboradas por los propios imputados, acusados y sancionados o sus familiares; para ello los jueces y fiscales pueden personarse en el lugar del internamiento o detención, examinar documentos relaciones con sus derechos, garantías y el cumplimiento de la sanción, entrevistar a los inconformes, solicitar informes a la autoridad penitenciaria, órganos u organismos que intervienen en el proceso de ejecución.

Como beneficios carcelarios se estipulan aquellos relacionados con las rebajas de la sanción impuesta por un término de hasta sesenta días por cada año cumplido de la misma, como resultado de su buena conducta; y otra adicional de hasta sesenta días del tiempo de la sanción por cada año cumplido de esta, por excepcional conducta y resultados relevantes en el trabajo, la capacitación técnica y el resto de los programas educativos; permisos de salida establecidos; estímulos por los resultados obtenidos durante el tratamiento educativo; y progresar en régimen o fase, para el caso de los sancionados.

El Decreto Ley No. 74 de 2023, Reglamento de la Ley de ejecución penal (RLEP). 9 de octubre 2023. No.95. Gaceta Oficial de Cuba, favorece el ejercicio del derecho de los reclusos para reclamar contra las medidas disciplinarias, impuestas por la autoridad penitenciara o contra aquellas decisiones que limiten sus derechos y beneficios.

Con el propósito de facilitar el acceso a la justicia de los privados de libertad, el Artículo 28.1 del mencionado Reglamento establece que contra la decisión de la autoridad penitenciaria relativa al ejercicio y disfrute de los derechos y beneficios, el recluso, por sí mismo, representado por un familiar o un abogado designado a ese efecto puede establecer una reclamación ante el jefe jerárquico superior o ante el propio jefe de la Dirección de Establecimientos Penitenciarios, según en el caso, conforme a lo dispuesto en la norma.

La reclamación del recluso se prevé por escrito, dentro de los cinco días siguientes a su notificación y se concede un plazo de 72 horas para su solución se considera que en estos casos se pudo prever la posibilidad de que se pudiera reclamar de manera oral o verbal como forma de viabilizar aún más el acceso [Artículo 71.1 RLEP].

Cuando la medida disciplinaria significa la regresión a un régimen o fase de mayor rigor, contra la resolución que resolvió la reclamación, en un plazo de tres días a su notificación, se abre paso a la tutela judicial efectiva y el privado de libertad por sí mismo, mediante un familiar o abogado designado a ese efecto, puede solicitar al tribunal su revisión; el órgano judicial le da traslado al fiscal, dentro de los tres días siguientes, y resuelve mediante un auto lo que proceda, dentro de los diez días posteriores [artículos 72 y 140, RLEP].

Para ello, puede convocar a una comparecencia para escuchar al recluso, si a ello accediera, o a su abogado designado, a la autoridad penitenciaria que impuso la medida o su representante designado a ese efecto, al fiscal si asiste al acto, y practica cualquier otra diligencia que se estime necesaria de oficio o a solicitud de las partes; en estos casos resuelve la solicitud dentro de los siete días posteriores y contra lo resuelto por el tribunal se puede establecer recurso de súplica [Artículo 140, RLEP].

### **4.3. Acceso al empleo y a la justicia del trabajo y seguridad social**

El acceso al empleo de los privados de libertad en Cuba, conforme a la Ley, se rigen por los principios de voluntariedad del privado a libertad, no tiene un carácter afflictivo, no se aplica como medida disciplinaria; no atenta contra la dignidad humana e integridad física; no tiene carácter discriminatorio por razones de sexo, género, orientación sexual, identidad de género, edad, situación de discapacidad, creencia religiosa, origen étnico ni color de la piel y se organiza atendiendo a las aptitudes, capacidad física y calificación de la persona [Artículo 108 d),f), LEP].

A los vinculados al trabajo tienen los mismos derechos y deberes que establece el Código del Trabajo, la Ley de Seguridad Social para los trabajadores; la remuneración se realiza de conformidad con las disposiciones salariales vigentes en el país; y el tiempo de servicio laborado durante

el tiempo de reclusión, a los efectos de la obtención de las prestaciones de la Seguridad Social (Artículo 109 LEP).

El Consejo de Estado de la República de Cuba, promulgó el Decreto Ley (DL) No. 81 de 2023. “Régimen Laboral especial de las personas privadas de libertad que trabajan dentro o fuera de los establecimientos penitenciarios”. 17 de enero de 2024. No. 6. Gaceta Oficial de Cuba, que regula la relación jurídica de trabajo entre la persona privada de libertad apta y en disposición de trabajar y la autoridad penitenciaria.

Esta norma, en el Artículo 6, prevé como principios fundamentales para el empleo, los mismos declarados en la Ley de ejecución penal; para aquellos que están en situación de discapacidad, la autoridad penitenciaria le gestiona un empleo compatible con su situación de discapacidad que permita ejercer su labor en condiciones de equidad y establece una protección especial a los jóvenes privados de libertad en edades comprendidas entre dieciséis y dieciocho años, que se incorporan al trabajo para garantizar su desarrollo integral, este se formaliza mediante el contrato y se remunera en correspondencia con las formas y sistemas de pago que se aplican en la entidad donde laboran y promueve la capacitación, en particular a los jóvenes, así como brindar formación profesional en oficios útiles lo cual se acredita mediante certificación.

Para los jóvenes de dieciséis años, el DL regula que no puede exceder de siete horas diarias ni de cuarenta

semanales, tampoco laborar en días de descanso y cobran la remuneración de la jornada completa. Para su incorporación al empleo requiere la autorización del director de Trabajo Municipal y el consentimiento de los padres, previa solicitud del establecimiento penitenciario, y como requisito que previamente hayan sido examinados por un médico y obtenido la certificación de su estado de salud, para determinar si está apto física y psíquicamente para el trabajo (Artículo 18).

En cuanto a los que tienen edades comprendidas entre los dieciséis y dieciocho años, el DL, prohíbe que ocupen trabajos que impliquen riesgos físicos y psicológicos, labores nocturnas, bajo tierra o agua, alturas peligrosas o espacios cerrados, labores con cargas pesadas, expuestos a sustancias peligrosas, altas o bajas temperaturas o niveles de ruido o vibraciones perjudiciales para su salud y desarrollo integral, lo que se protege el interés superior del menor de edad (Artículo 19 DL).

En la sección duodécima del DL se estipula el procedimiento para la solución de conflictos que se subsistan durante la relación laboral declarando:

1. El derecho de la persona privada de libertad a promover acciones para el reconocimiento y cumplimiento de los derechos de trabajo y seguridad social que le asisten
2. Reclamar ante la autoridad penitenciaria correspondiente, cuando se encuentre inconforme con la medida disciplinaria impuesta.

3. De estar inconforme contra lo resuelto por la autoridad penitenciaria, puede reclamar ante los tribunales competentes e instar la tutela de sus derechos laborales directamente ante el tribunal de justicia competente para lo cual se le facilita recibir asistencia jurídica como garantía a su seguridad jurídica.

Como se aprecia el DL, reforzó los derechos y garantías de las personas privadas de libertad y el acceso de estas a la justicia del trabajo y la seguridad social como garantía a sus derechos humanos.

## **5. Conclusiones**

6. La privación de libertad, es reconocida como causa de vulnerabilidad en las 100 Reglas de Brasilia, que puede limitar el acceso a la justicia de las personas en esta condición, y cuando en ella interactúan otras situaciones como (la edad, la discapacidad, la violencia de género, la victimización, la discriminación por su orientación sexual, circunstancias sociales, económicas, culturales, entre otras), los colocan en una posición aún más desfavorable para acceder a la justicia y lograr la tutela judicial efectiva de sus derechos, lo que demanda la instrumentación de un tratamiento diferenciado que le procure la equidad en todas las fases de los procesos judiciales, incluida la de ejecución.
7. La interseccionalidad es una herramienta esencial para analizar como interrelacionan las diferentes causas que generan vulnerabilidad en una persona y

buscar respuestas con enfoques multidisciplinarios, integrados, no discriminatorios y de derechos humanos que garanticen con efectividad y equidad el acceso a la justicia de las personas privadas de libertad en pos del desarrollo sostenible y una sociedad inclusiva como propenden los ODS - 2030.

8. Los Estados conforme a las distintas reglas mínimas para personas privadas de libertad, están obligados a procurar el acceso y la tutela judicial efectiva de estos, como garantía a la seguridad jurídica; mediante un debido proceso, en lo administrativo y judicial; que les facilite la asistencia jurídica gratuita, la información de sus derechos, beneficios y los procedimientos con los que cuenta para hacerlos efectivos, la remisión de quejas y peticiones a las autoridades competentes, la asistencia gratuita de intérprete o traductor que les permitan comprender la informaciones que recibe y de igual manera hacerse comprender para ejercer sus derechos reconocidos en instrumentos internacionales, la Constitución y la ley.
9. La profesionalidad del personal de los centros penitenciarios y la especialización de los operadores del derecho que tramitan o resuelven los conflictos de las personas privadas de libertad es esencial, para garantizar la trasmisión de toda la información que requiera la persona e incidir de manera positiva en la prevención y eliminación de todo tipo de discriminación, facilitarle el

acceso a programas y servicios especializados; prestando especial atención a aquellas mujeres, menores de edad, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, víctimas de violencia de género, o en las que concurra cualquier otra causa de vulnerabilidad.

10. En Cuba, la Constitución de la República, las leyes del proceso penal y de ejecución penal nuevas recogen procedimientos expeditos para las personas privadas de libertad y el cumplimiento del debido proceso, en todas las fases del proceso, previéndose la manera de acceder a la vía administrativa y judicial para el control de la medida cautelar de prisión provisional y durante la ejecución de la sanción o medida de seguridad posdelictiva y los privados de libertad que trabajan cuentan con protección a sus derechos laborales y acceso a la justicia.
11. La Ley de tribunales de justicia de Cuba reconoce dentro de los principios de la función judicial, la igualdad y como garantías el acceso a la justicia, la tutela judicial efectiva y el debido proceso, significando que su ejercicio efectivo se asegura con la estructura, planificación y organización de la actividad judicial, lo que demanda su cumplimiento efectivo por los jueces desde una posición proactiva cuando se ventilen cuestiones relacionadas con las personas en situación de vulnerabilidad, para garantizar su participación y la defensa de sus derechos.

## 6. Referencias Bibliográficas

Consejo de Europa (1950): Convenio Europeo para la protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades. Roma. Firmado 4 de noviembre de 1950. En vigor, 3 de septiembre de 1953. Recuperado el 4 de julio de 2024 de, <https://www.derechoshumanos.net>.

Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). 22 de diciembre de 1969. Recuperado el 4 de julio de 2024 de, <https://www.oas.org>.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008): Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Aprobados mediante Resolución 1 de 2008. (CIDH). Recuperado el 4 de julio de 2024 de, <https://cdh.defensoria.org.ar>.

Cumbre Judicial Iberoamericana (2018): Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Actualización aprobada por la Asamblea Plenaria de la XIX edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, abril de 2018. Quito. Ecuador. Recuperado el 14 de julio de 2024 de, <https://brasilial100r.com/wp-content/uploads/2020/07/Reglas-de-Brasilia-actualizaci%C3%B3n-2018>.

Lugones, M. (2008): Coloniedad y Género. Tabula Rasa, número 3. Recuperado 22 de julio de 2024, de <https://www.revistatabularasa.org/numero-9/05lugones.pdf>.

Naciones Unidas (1948): Declaración Universal de los Derechos Humanos. 10 de diciembre. En Instrumentos jurídicos Internacionales. Recopilados, organizados y comentados por Ángel Fernández-Rubio Legrá (1991). Instituto Superior de Relaciones Internacionales. Cuba: Pueblo y Educación.

Naciones Unidas (1955): Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Consejo Económico y Social, en el primer congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente. Resolución 663C (XXIV) del 31/7/1957 y 2076 (LXII) del 13/5/1977. Recuperado el 14 de agosto de 2024 de, <https://www.undoc.org>>sp.

Naciones Unidas (1966): Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de noviembre. En Instrumentos jurídicos Internacionales. Recopilados, organizados y comentados por Ángel Fernández-Rubio Legrá (1991). Instituto Superior de Relaciones Internacionales. Cuba: Pueblo y Educación.

Naciones Unidas (1988): Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; adoptados por la Asamblea General en su resolución 43/173. 9 de diciembre. Recuperado 15 de julio de 2024 de, <https://www.ohchr.org>>instruments.

Naciones Unidas (1989): Convención sobre los Derechos del Niño. 20 de noviembre. Recuperado el 14 de julio de 2024 de, <https://www.unicef.org/cuba>.

Naciones Unidas (1990): Principios básicos para el tratamiento de los reclusos. Adoptados y proclamados por la Asamblea General en su resolución 45/111. 14 de diciembre. Recuperado el 16 de agosto de 2024 de, <https://www.ohchr.org>> instruments.

Naciones Unidas (2006): Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. aprobada en Nueva York. Recuperado el 12 de agosto de 2024 de, <https://www.un.org>>tccconvs

Naciones Unidas (2010): Reglas para el Tratamiento de las Reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok). Asamblea General de las Naciones Unidas. 21 de diciembre. Resolución A/65/457. Recuperado el 14 de agosto de 2024 de, <https://www.cndh.org.mx>>.

Naciones Unidas (2015): Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución de la Asamblea General. 25 de septiembre. A/RES/70/1. Recuperado el 14 de agosto de 2024 de, <https://www.un.org>>2015/09>la.

Naciones Unidas (2015): Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela). Asamblea General de Naciones Unidas, 17 de diciembre. Resolución 70/175. Recuperado el 23 de julio de 2024, de <https://www.unodc.org>>Br.

Pérez Hernández, L. y Prieto Valdés, M. (2000): Los derechos fundamentales. Algunas consideraciones doctrinales necesarias para su análisis. En L. Pérez y M. Prieto. Temas de derechos constitucional cubano. La Habana. Cuba: Félix Varela.

Ruiz- Rico Ruiz, G. y Carazo Liébana, M. (2013): El derecho a la tutela judicial efectiva. Valencia. España: Tirant lo Blanch.

Wikipedia: Interseccionalidad. Recuperado el 1 de agosto de 2024, de <https://es.m.wikipedia.org>.

### **Legislación cubana**

Constitución de la República de Cuba. 10 de abril de 2019. Edición extraordinaria. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Número 5. Cuba.

Ley 140/2021. “Ley de los Tribunales de Justicia”. 7 de diciembre de 2021. Edición ordinaria Gaceta Oficial de la República de Cuba. Número 137. Cuba.

Ley 143/2021. “Ley del Proceso Penal”. 7 de diciembre de 2021. Edición ordinaria. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Número 140. Cuba.

Ley 152/2022. “Ley de Ejecución Penal”. 1 de septiembre de 2022. Edición ordinaria. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Número 94. Cuba.

Decreto Ley No. 74 de 2023, Reglamento de la Ley de ejecución penal. 9 de octubre 2023. No.95. Gaceta Oficial de Cuba.

Decreto-Ley No.81/2023. “Del régimen laboral especial de las personas privadas de libertad que trabajan dentro o fuera de los establecimientos penitenciarios”. 17 de enero de 2024. Edición ordinaria. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Número 6. Cuba.

## SEMBLANZA DE LA COMISIONADA



**MARICELA SOSA RAVELO**

Magistrada VicePresidenta del  
Tribunal Supremo Popular de Cuba

Es Doctora en Ciencias Jurídicas en la Universidad de La Habana.

Especialista en Derecho Penal por la Universidad de La Habana y profesora de la Facultad de Derecho de la misma Universidad, y de las Maestrías de Criminología y Derecho Judicial, investigadora agregada, Vicepresidenta y Magistrada del Tribunal Supremo Popular, con 30 años de experiencia en la función judicial.

Autora y coautora de varios artículos en revistas y libros en temas de investigación relacionados con el Recurso de Casación, la Doble Conformidad Judicial en el Sistema Judicial Cubano, la Transparencia Judicial, el Acceso a la Justicia de personas por razón de la edad y situación de discapacidad.

Ha participado en Asambleas de la Cumbre Judicial Iberoamericana, y en el Consejo Judicial Centroamericano y del Caribe; en eventos nacionales e internacionales en Cuba y el extranjero.

Miembro de número de la Sociedad Cubana de Ciencias Penales y de Derecho Procesal de la Unión Nacional de Juristas de Cuba;

del Consejo Científico y del Comité de Género del Tribunal Supremo Popular; Coordinadora general de la Revista Justicia y Derecho digital del TSP, integrante del Proyecto de Investigación de la Universidad de La Habana y Tribunal Supremo Popular aprobado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, “La gestión de la Calidad de la función judicial en Cuba: Innovación e Integralidad.

Comisionada de las Reglas de Brasilia de la Cumbre Judicial Iberoamericana, desde el 2023. Formó parte del jurado, del Primer Concurso de Buenas Prácticas en el Ámbito de la Comunidad Jurídica Iberoamericana e impartió conferencia en el programa de capacitación virtual denominado “Derechos Humanos y Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad” sobre el tema “Retos y desafíos al acceso a la justicia por razón de la edad (abarcando a los niños, niñas y adolescentes y adultos mayores) personas en situación de discapacidad en Iberoamérica a la luz de las Reglas de Brasilia y su protección en la legislación cubana”.

En Cuba, coordinó los grupos de trabajo de la reforma penal, durante el 2018 a 2022, en cuanto al Código penal, Ley del proceso penal, Ley de ejecución penal y su Reglamento, y participó en la elaboración y propuesta de la Ley de los Tribunales de Justicia que dieron lugar a las Leyes, 140 y 143 de 2021, 151 y 152 de 2022, aprobadas por la Asamblea Nacional del Poder Popular de su país y por el Consejo de Estado del Decreto Ley No. 70 Reglamento de la Ley de Ejecución penal, normas atemperadas a los instrumentos internacionales de las que, el país es signatario y a las Reglas de Brasilia. Por su labor en este proceso legislativo cubano le fue otorgada la Medalla de Hazaña laboral que concede el presidente de la República de Cuba.



*Teatro romano de Mérida*

Teatro romano de Mérida, Patrimonio de la Humanidad.  
Håkan Svensson (Xauxa). - Trabajo propio, CC BY-SA 3.0,  
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=313043>

Palacio de Justicia de Navarra (Pamplona)  
Zarateman  
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=83804746>



Palacio de Justicia de Navarra

**ESPAÑA**





# EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD. UNA MIRADA IBEROAMERICANA DESDE LA DISCAPACIDAD

## THE ACCESS TO JUSTICE FOR PEOPLE IN CONDITION OF VULNERABILITY. AN IBERO-AMERICAN VIEW FROM THE PERSPECTIVE OF DISABILITY

---

Juan Manuel Fernández Martínez

---

*Magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia  
de Navarra, España.*

*Miembro de la Comisión de Seguimiento de las Reglas de Brasilia,  
Ex vocal del Consejo General del Poder Judicial del Reino de España,  
Ex presidente del Foro Justicia y Discapacidad.*

**Resumen:** *El sistema judicial es imprescindible para la defensa efectiva de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad. Poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva al sistema de justicia para obtener su tutela. Si bien la dificultad de garantizar la eficacia de los derechos es común a todos los ámbitos de la política pública, es aún mayor cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad dado que éstas encuentran obstáculos mayores para su ejercicio. Por ello, se deberá llevar a cabo una actuación más intensa para eliminar*

*o mitigar dichas limitaciones. De esta manera, el propio sistema de justicia puede contribuir de forma importante a la reducción de las desigualdades sociales, favoreciendo la cohesión social. El presente trabajo trata de exponer esta idea, haciéndolo a la luz de los Tratados y textos internacionales sobre derechos humanos, particularmente las Reglas de Brasilia, y la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*

**Palabras claves:** *Discapacidad. Vulnerabilidad. Derechos humanos. Tutela judicial efectiva. Acceso a la Justicia. Derecho al proceso debido. Ajustes del procedimiento.*

**Abstract:** *The judicial system is essential for the effective defense of the rights of people in conditions of vulnerability. It is of little use for the State to formally recognize a right if its holder cannot effectively access the justice system to obtain its protection. Although the difficulty of guaranteeing the effectiveness of rights is common to all areas of public policy, it is even greater in the case of people in vulnerable conditions, since they encounter greater obstacles to the exercise of their rights. For this reason, more intense action must be taken to eliminate or mitigate these limitations. In this way, the justice system itself can make an important contribution to the reduction of social inequalities, favoring social cohesion. This paper attempts to present this idea in the light of international human rights treaties and texts, particularly the Brasilia Rules, and the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights.*

**Keywords:** *Disability. Vulnerability. Human rights. Effective judicial protection. Access to Justice. Due process of law. Procedural adjustments.*

**Sumario:** *1. La razón de ser del derecho a la tutela judicial efectiva; 2. Su reconocimiento internacional; 3. Su reconocimiento constitucional en los Estados; 4. Derecho de acceso a la Justicia y tutela judicial efectiva; 5. Derecho al proceso debido; 5.1. Derecho a la accesibilidad; 5.2 Derecho a ser informado; 5.3 Derecho a comprender y ser comprendido; 5.4 Derecho a recibir apoyos en las comparecencias judiciales; 6. Los ajustes del procedimiento; 7. Epílogo: Foro Justicia y Discapacidad.*

## **1. La razón de ser del derecho a la tutela judicial efectiva**

“... El sistema judicial se debe configurar, y se está configurando, como un instrumento para la defensa efectiva de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad. Poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva al sistema de justicia para obtener la tutela de dicho derecho. Si bien la dificultad de garantizar la eficacia de los derechos afecta con carácter general a todos los ámbitos de la política pública, es aún mayor cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad dado que éstas encuentran obstáculos mayores para su ejercicio. Por ello, se deberá llevar a cabo una actuación más intensa para vencer, eliminar o mitigar dichas limitaciones.

De esta manera, el propio sistema de justicia puede contribuir de forma importante a la reducción de las desigualdades sociales, favoreciendo la cohesión social”.

No encuentro mejores palabras para comenzar mi exposición que estas consideraciones contenidas en la Exposición de Motivos de las Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad (en adelante Reglas de Brasilia).<sup>1</sup>

Esta configuración de la tutela judicial enlaza con la teoría de Ferrajoli, para quien los derechos sociales y derechos de libertad, en tanto que leyes del más débil, son el fundamento de la igualdad jurídica<sup>2</sup>. Efectividad que, no obstante, no está nunca garantizada, porque, como afirma el citado autor, no es una “graciosa concesión jurídica, sino que es siempre el efecto de cotidianas y a veces costosas conquistas”.

El sistema judicial asume, por tanto, un relevante papel para la efectividad de los derechos reconocidos por la normativa legal. El reconocimiento de un derecho por la norma jurídica carece de sentido si el Estado no configura un mecanismo que permita su aplicación efectiva, es decir, que posibilite su cumplimiento eficaz en caso de violación o desconocimiento del mismo.

---

1. Actualización aprobada por la Asamblea Plenaria de la XIX edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, abril de 2018, Quito-Ecuador.

2. FERRAJOLI, LUIGI. “Derechos y Garantías. La ley del más débil”. Editorial Trotta, cuarta edición 2004.

El constitucionalismo moderno, surgido en la segunda mitad del Siglo XX, ha alumbrado un Poder Judicial, hasta entonces encorsetado en su papel de boca muda que pronuncia las palabras de la ley<sup>3</sup>. Surge entonces un nuevo poder que obliga a reformular las relaciones entre los clásicos existentes hasta entonces. Nace la figura de un juez, que, sin desvincularse del principio de legalidad, del que se nutre su legitimidad democrática, fiscaliza y controla la acción de los otros poderes, con los que entra en dialogo, a través de diferentes vías de comunicación. En este sentido afirma Sala Sánchez<sup>4</sup> que la progresiva importancia que ha ido adquiriendo el Poder Judicial en los regímenes constitucionales, se debe, en primer lugar, a que “la labor de los jueces no es una aplicación poco menos que mecánica o automatizada del Ordenamiento, sino innovadora o creativa...el juez, legítimamente, puede y debe adaptar su significado a las circunstancias de tiempo y lugar socialmente establecidas, aunque no pueda traspasar, desde luego, los límites impuestos por la propia norma con subjetivismos puramente personales. Después, porque, en un Estado de Derecho, y más aún en un Estado Social y Democrático de Derecho, los jueces ordinarios, sea cualquiera el sistema de “common law” o de derecho codificado, de jurisdicción constitucional concentrada

---

3. MONTESQUIEU, De l'esprit des loix, El espíritu de las leyes, 1748

4. SALA SÁNCHEZ, P. “El Gobierno del Poder Judicial”, Constitución y Poder Judicial, XXV Aniversario de la Constitución de 1978, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2003, p. 224

o difusa en el que actúen, tienen no sólo el cometido de defensa de los derechos fundamentales, sino también el de asegurar que los poderes públicos los doten de contenido real y no los dejen reducidos a meras declaraciones retóricas carentes de efectividad”.

El papel del juez constitucional es, por lo tanto y entre otras vertientes, un papel de control: el juez lleva a cabo un control de legalidad, como afirman García Herrera y López Basaguren<sup>5</sup> “el desarrollo del Estado social precisa el reconocimiento de los derechos sociales que deberán ser materializados por la acción administrativa ajustada al principio de legalidad y ajena a la arbitrariedad”.

De forma gráfica ha reflejado estas ideas Antoine Garapon, calificando al juez como el guardián de las promesas, de las promesas que la sociedad se hace a si misma a través de la aprobación de las leyes. Nace el guardián de las promesas<sup>6</sup>, el juez como garante de los derechos humanos.

Los ciudadanos encuentran en el ámbito judicial la garantía última de sus derechos, la esperanza de que su condición de persona, de su dignidad, está garantizada. De ahí la trascendental importancia del derecho a la tutela judicial

---

5. GARCÍA HERRERA, M.A., LÓPEZ BASAGUREN, A., “Constitución y Poder Judicial, la incompleta realización del Poder Judicial”, Poder judicial y unidad jurisdiccional en el Estado autonómico, Estudios de Derecho judicial, nº 90, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2006, pp. 148 y ss.

6. GARAPON, A., “Juez y Democracia”, Flor del viento ediciones, 1997, p. 284. “Los jueces guardan estas promesas, pero no las atan: son sus testigos, sus garantes y sus guardianes. Les han sido transmitidas, ellos las han escuchado y las recuerdan, llegado al caso, a los mismos que se las habían confiado. ¿Cómo cabría reprochárselo?”

efectiva. Esta idea es expresada con acierto en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 23 de agosto de 2023, Caso Guzmán Medina y otros vs Colombia, párrafo 95, “... los procesos judiciales dirigidos a esclarecer lo sucedido en contextos de violaciones sistemáticas a los derechos humanos pueden propiciar un espacio de denuncia pública y rendición de cuentas por las arbitrariedades cometidas; fomentan la confianza de la sociedad en el régimen de legalidad y en la labor de sus autoridades, legitimando su actuación; permiten procesos de reconciliación social sobre la base del conocimiento de la verdad de lo sucedido y de la dignificación de las víctimas, y, en definitiva, fortalecen la cohesión colectiva y el Estado de derecho”

## 2. Su reconocimiento internacional

Este derecho aparece formulado en todos los textos internacionales sobre derechos humanos, así: en la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, aprobada por la O.N.U. el 10 de diciembre de 1948. **La Convención Americana sobre Derechos Humanos**, -artículo 8- (Pacto de San José de Costa Rica, del 22 de noviembre del 1969). **La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** (artículo XVIII), aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá en 1948; el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 (artículo 14).

En el ámbito europeo, El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, más conocido como la Convención **Europea de Derechos Humanos**, adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950, que entró en vigor en 1953 (artículo 6); la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**.

Y, por supuesto, en la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad** (artículo 13).

Esta óptica del acceso a la Justicia de las personas con discapacidad se refleja también en nuestras queridas **Reglas de Brasilia**<sup>7</sup>, que merecerán mi atención especial.

Recomiendo la lectura de un texto que, aunque no tenga carácter normativo, tiene una gran trascendencia en la comunidad internacional, los **Principios y directrices internacionales sobre el acceso a la justicia para las personas con discapacidad** (en adelante los Principios), elaborados bajo la dirección de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, Catalina Devandas Aguilar, y presentados en agosto de 2020.

---

7. Regla 1 “Las presentes Reglas tienen como objetivo garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, directa ni indirecta, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que les permitan el pleno reconocimiento y goce de los Derechos Humanos que les son inherentes ante los sistemas judiciales”

Regla 26 “Se promoverán, desde el primer contacto con las autoridades o con las Oficinas de Atención a la Víctima, todas las actuaciones y apoyos necesarios destinados a proporcionar información básica sobre sus derechos, así como los procedimientos y requisitos para garantizar un efectivo acceso a justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”.

Los Principios y Directrices han sido refrendados por la Comisión Internacional de Juristas, la Alianza Internacional de la Discapacidad y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>8</sup>.

### **3. Su reconocimiento constitucional en los Estados**

El derecho de acceso a la Justicia está recogido en todas las constituciones de la región iberoamericana, siendo la clave de bóveda de una sociedad democrática regida por el Estado de Derecho<sup>9</sup>. Con carácter general puede

- 
8. El documento consta de diez principios, que son desarrollados mediante una serie de directrices, estando presididos por la idea esencial de la dignidad de todas las personas, cualesquiera que sean sus circunstancias personales, siendo todas iguales ante la ley. Dichos principios son los siguientes: Principio 1 Todas las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica y, por lo tanto, a nadie se le negará el acceso a la justicia por motivos de discapacidad; Principio 2 Las instalaciones y servicios deben tener accesibilidad universal para garantizar la igualdad de acceso a la justicia sin discriminación de las personas con discapacidad; Principio 3 Las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, tienen derecho a ajustes de procedimiento adecuados; Principio 4 Las personas con discapacidad tienen derecho a acceder a la información y las notificaciones legales en el momento oportuno y de manera accesible en igualdad de condiciones con las demás; Principio 5 Las personas con discapacidad tienen derecho a todas las salvaguardias sustantivas y de procedimiento reconocidas en el derecho internacional en igualdad de condiciones con las demás y los Estados deben realizar los ajustes necesarios para garantizar el debido proceso; Principio 6 Las personas con discapacidad tienen derecho a asistencia jurídica gratuita o a un precio asequible; Principio 7 Las personas con discapacidad tienen derecho a participar en la administración de justicia en igualdad de condiciones con las demás; Principio 8 Las personas con discapacidad tienen derecho a presentar denuncias e iniciar procedimientos legales en relación con delitos contra los derechos humanos y violaciones de los mismos, a que se investiguen sus denuncias y a que se les proporcionen recursos efectivos; Principio 9 Los mecanismos de vigilancia sólidos y eficaces tienen un papel fundamental de apoyo al acceso a la justicia de las personas con discapacidad; Principio 10 Deben proporcionarse programas de sensibilización y formación sobre los derechos de las personas con discapacidad, particularmente en relación con su acceso a la justicia, a todos los trabajadores del sistema de justicia.
9. En el ámbito europeo es de singular importancia la reciente declaración de la Red Europea de Consejos de Justicia (entidad que engloba a los Consejos de la Judicatura

## afirmarse que la primera consecuencia que se deriva de su formulación es el derecho de acceso a los tribunales, esto

---

de los países miembros de la Unión Europea), adoptada en Roma el 14 de junio del presente año 2024, en la que se manifiesta lo siguiente:

“1. El acceso a la justicia es una piedra angular del Estado de Derecho y un derecho humano fundamental, esencial para la protección y realización de todos los demás derechos. Por lo tanto, es oportuno que la Red Europea de Consejos de Justicia adopte una declaración sobre este derecho en la Asamblea General de su vigésimo aniversario.

2. El acceso a los tribunales implica el derecho a solicitar una revisión judicial efectiva, que comprende la posibilidad de impugnar cualquier decisión que afecte a los derechos de una persona establecidos en la ley, la disponibilidad de un recurso legal y procedimientos adecuados aplicables en igualdad de condiciones. La revisión judicial debe ser administrada por un tribunal independiente e imparcial establecido por la ley dentro de un plazo razonable.

3. El acceso a la justicia debe garantizarse por igual a todas las personas, no sólo en teoría sino también en la práctica. Esto requiere que se llame la atención del público sobre sus derechos legales, que el proceso sea asequible y sencillo, que se utilice un lenguaje claro y comprensible, que tengan acceso físico a los tribunales y que se proporcione apoyo y asesoramiento jurídico gratuito cuando proceda. Deben asignarse recursos financieros suficientes para estos fines, incluida la asistencia jurídica gratuita.

4. Los Consejos del Poder Judicial y otros órganos similares deben garantizar el acceso a la Justicia en la medida en que lo permita su mandato, mediante la salvaguarda y la promoción de la independencia judicial, las normas éticas, la transparencia, la calidad y el buen funcionamiento del poder judicial.

5. Las personas vulnerables sobresalen y deben ser tenidas en cuenta. El acceso a la justicia de las personas vulnerables es un aspecto fundamental para garantizar la equidad y la igualdad en el sistema jurídico. Para mitigar las barreras a las que se enfrentan las personas vulnerables en este sentido, deben realizarse esfuerzos para diseñar y promover herramientas y procedimientos que tengan en cuenta las vulnerabilidades particulares. El juez debe poder adoptar un papel activo, cuando proceda.

6. En este sentido, los Consejos del Poder Judicial deberían considerar la posibilidad de llevar a cabo programas de divulgación específicos para informar a los litigantes vulnerables sobre sus derechos, y los jueces deberían ser más conscientes y comprender mejor las diferentes circunstancias de las personas que comparecen ante los tribunales para garantizar un trato justo. Los Consejos del Poder Judicial deberían promover el reconocimiento y la comprensión de las vulnerabilidades de los litigantes mediante la formación de los jueces, la promoción de las mejores prácticas y otros instrumentos disponibles.

7. Las tecnologías digitales podrían incorporarse al proceso de administración de Justicia. Las herramientas digitales pueden contribuir considerablemente a una administración de justicia acelerada y oportuna: desde un inicio simplificando los casos hasta una mayor accesibilidad de una amplia base de decisiones judiciales, anonimizadas en su caso.

es el derecho que tiene cualquier persona de acudir a los órganos jurisdiccionales para pedir la tutela de un derecho o interés legítimo que entienda que le corresponde. Desde un punto de vista negativo puede formularse como el derecho que prohíbe que se establezcan obstáculos que impidan a una persona presentar su reclamación ante un órgano judicial, lo cual es muy relevante al hablar del ejercicio de este derecho por quienes tienen más dificultades o están en una condición de vulnerabilidad<sup>10</sup>. Pero antes de entrar en la consideración de este derecho desde el punto de vista de la Discapacidad, haré algunas reflexiones de índole general que contextualicen el desarrollo posterior.

- 
8. El uso de las tecnologías digitales debe tener siempre como objetivo mejorar, no limitar, el acceso a la justicia. A este respecto, deben tenerse muy en cuenta las necesidades de los litigantes vulnerables y, en caso necesario, debe disponerse de asistencia. En este momento, el acceso no digital a la justicia debe seguir estando disponible, siempre que sea posible.
9. En el marco de su mandato, los Consejos del Poder Judicial deberían desempeñar un papel activo y de liderazgo en la evaluación de las soluciones de IA propuestas para su uso dentro de la judicatura. En el marco de su mandato, los Consejos del Poder Judicial también deberían establecer estándares para el uso de las tecnologías digitales, incluidas las tecnologías de IA”.
10. La protección reforzada en el derecho de acceso a la Justicia de las personas con discapacidad, está exhaustivamente recogida en la reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 8 de marzo de 2024, (Caso Aguirre Magaña vs El Salvador), párrafos 33 y siguientes, en la que tras recordar que no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, manifiesta, párrafo 40, que “En este sentido, este Tribunal considera que, en casos de personas vulnerables, como lo es una persona con discapacidad, es imperante tomar las medidas pertinentes, como por ejemplo priorizar la atención y resolución del procedimiento por parte de las autoridades a su cargo, con el fin de evitar retrasos en la tramitación de los procesos, de manera que se garantice la pronta resolución y ejecución de los mismos”.

Siguiendo a Díez-Picazo<sup>11</sup> cabe afirmar que, mientras que las garantías del proceso penal han sido siempre uno de los elementos clásicos de toda genuina declaración de derechos, el derecho de acceso a los tribunales es una creación del constitucionalismo de la segunda mitad del siglo XX y tiene como objetivo elevar a la categoría de derecho fundamental una exigencia inherente a la idea de Estado de Derecho, a saber: que todos los derechos e intereses legítimos -esto es, cualesquiera situaciones jurídicamente relevantes- puedan ser, llegado el caso, defendidos ante un órgano judicial, de manera que no existan supuestos de denegación de justicia.

El problema adquiere una relevancia especial en el ámbito de la actuación de las Administraciones públicas respecto de los particulares, ya que la experiencia nos enseña que tratan de estar exentas del control judicial. Las cortes constitucionales han ido perfilando los contornos de este derecho de acceso, que no se constriñe al mero reconocimiento de acceso (que es el derecho a la tutela judicial efectiva en sentido estricto, su significado primigenio), sino también, que, una vez iniciado el proceso, las partes tienen derecho a que los tribunales se comporten de un determinado modo (derecho a una resolución de fondo, derecho a la ejecución de las resoluciones firmes, etc.). Por otro lado, los tribunales han ido ampliando a todo tipo de proceso las garantías que inicialmente solo se

---

11. DÍEZ-PICAZO, LUIS MARÍA, “Sistema de Derechos Fundamentales”, Tirant lo Blanch, Primera edición 2021, Capítulo XV, páginas 411 y ss.

contemplaban para el proceso penal, sin perjuicio de que éste mantenga algunas especificidades propias<sup>12</sup>.

Es importante retener que estos derechos constituyen el entramado fundamental de la relación de los particulares con el Poder Judicial, así como que las declaraciones de las Cortes constitucionales, además de elevar el rango de protección de las garantías procesales, han ido adaptando el Derecho Procesal y, más aún, la práctica forense a las exigencias de un moderno Estado democrático de Derecho. Es cierto que esta protección ha aumentado considerablemente el número de reclamaciones ante las Cortes de Justicia, pero, desde esta perspectiva, la constitucionalización de muchos aspectos del derecho procesal, con la consiguiente inflación de recursos de amparo, no sería sino, concluye el profesor y magistrado Díez-Picazo, el precio a pagar por la depuración de malos usos en nuestros sistemas de Justicia.

#### **4. Derecho de acceso a la Justicia y tutela judicial efectiva**

La satisfacción de este derecho fundamental ha tenido un desarrollo bidireccional, en dos sentidos compatibles y

---

12. Regla 29 “Se destaca la conveniencia de promover la política pública destinada a garantizar la asistencia técnico-jurídica de la persona en condición de vulnerabilidad 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 técnica jurídica, consultorías jurídicas con la participación de las universidades, casas de justicia, intervención de colegios o barras de abogados y abogadas todo ello sin perjuicio de la revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar al acceso a la justicia, a la que se refiere la Sección 4ª del presente Capítulo”. (el subrayado es mio)

confluyentes. Por un lado, la necesidad de que el acceso a los tribunales tenga el camino allanado, libre de obstáculos meramente formalistas; y, por otro, la exigencia de que, una vez producido el acceso, la tutela otorgada por los tribunales sea real, sea efectiva.

El primero de los referidos aspectos se corresponde con el significado primigenio de derecho de acceso a la jurisdicción. Según la jurisprudencia constitucional emanada de nuestras cortes, la idea de que no debe haber trabas en el acceso a la jurisdicción trae consigo ciertas consecuencias necesarias o inherentes. Estas consecuencias quedan resumidas en el principio *pro actione*<sup>13</sup>, en virtud del cual la tutela judicial efectiva no consiste solo en una prohibición de inmunidad frente al control judicial, sino también en una obligación positiva del Estado de interpretar y aplicar las leyes -en especial, las leyes procesales- de la manera más favorable posible para la efectiva iniciación del proceso. Así, el principio *pro actione* implica, entre otros aspectos:

- a) El primero, y fundamental, es que nadie puede verse privado de defender sus derechos e intereses ante los tribunales de Justicia por carecer de medios

---

13. Corte IDH. Caso Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, Párrafo 235, “La Corte considera que para efectos del presente caso, para hacer efectivo el acceso a la justicia de las víctimas, los jueces como rectores del proceso tienen que dirigir y encausar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia y el debido proceso legal en pro del formalismo y de la impunidad, así como tramitar los recursos judiciales de modo a que se restrinja el uso desproporcionado de acciones que pueden tener efectos dilatorios o entorpecedores”.

económicos y poder gozar, en consecuencia, de la debida asistencia técnica Reglas 28 y ss

- b) que deben evitarse los denominados “formalismos enervantes”, esto es, los requisitos puramente ritualistas -previstos por las leyes y, aún más a menudo, por la pura práctica forense- que dificultan el ejercicio de acciones judiciales;
- c) toda persona cuyos derechos pueden verse afectados por el proceso debe ser emplazada, para darle la oportunidad de ser parte; la citación por edictos a los demandados, sin cuya presencia no puede iniciarse el proceso, es utilizable solo como último remedio, cuando todos medios de citación personal se hayan revelado infructuosos;
- d) debe evitarse la inadecuada utilización de la dirección electrónica para los emplazamientos;
- e) las cauciones legalmente previstas no pueden ser excesivas o desproporcionadas
- f) en definitiva, tal como establece la Regla 34 “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”

Hasta aquí el significado primario de la tutela judicial efectiva, que es probablemente el único que había contemplado el constituyente. Ahora bien, nuestras cortes de Justicia han ido bastante más allá, utilizando el argumento de que la tutela judicial debe ser “efectiva”: no basta que haya un acceso sin restricciones a la jurisdicción, sino que ello ha de servir para algo<sup>14</sup>. Esta ampliación por vía jurisprudencial del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva en sentido estricto se ha manifestado en varias direcciones:

- 
14. Es muy interesante en este sentido la reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 1 de septiembre de 2023 (Caso Rodríguez Pacheco y otra vs Venezuela), en la que se dice “96. Esta Corte ha señalado reiteradamente que el derecho de acceso a la justicia debe asegurar, en un tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido, establecer las respectivas responsabilidades y sancionar a los responsables. Atalfinyde conformidad con la Convención Americana, los Estados Partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas deviolacionesdelos derechos humanos (artículo25), recursos quedebe ser sustanciadosde conformidad conlas reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general, a cargo delos mismosEstados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidosporla Convención atoda persona que se encuentrebajo su jurisdicción (artículo 1.1). 97. Por un lado, del artículo 8 se desprende que las víctimas de las violaciones de los derechos humanos, o sus familiares, deben contar con amplias posibilidades de ser oídos y actuar en los respectivos procesos, tanto en procura del esclarecimiento de los hechos y del castigo de los responsables, como en busca de una debida reparación. 98. Por otro lado, al interpretar el texto del artículo 25.1 de la Convención, la Corte ha sostenido, en otras oportunidades, que la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial no se reduce a la meraexistenciadelostribunales o procedimientos formales o aún a la posibilidadde recurrir a los tribunales. Más bien, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas para garantizar que los recursos que proporciona a través del sistema judicial sean “verdaderamente efectivos para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y para proporcionar una reparación”. Esto quiere decir, que no basta con que los recursos existan formalmente, sino que, para que estos puedan considerarse efectivos, los mismos deben reconocer y resolver los factores de desigualdad real de los justiciables, dando resultados o respuestas a las violaciones de los derechos humanos contemplados en la Convención. De este modo, el Tribunal ha declarado que “la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por

- a) Prohibición de indefensión. La tutela judicial efectiva abarca el derecho a no sufrir jamás indefensión. La indefensión consiste, según jurisprudencia constitucional constante, en la privación o limitación no imputable al justiciable de cualesquiera medios legítimos de defensa de la propia posición dentro del proceso; y, por ello mismo, hay indefensión cuando falta una plena posibilidad de contradicción y de hacer las alegaciones que el interesado crea más convenientes<sup>15</sup>.
- b) Resolución de fondo y motivada<sup>16</sup>. La tutela judicial efectiva comprende, asimismo, el derecho a obtener una resolución motivada sobre el fondo de la solicitud dirigida al órgano judicial; es decir, el juez

---

el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar”. 99. Adicionalmente, la Corte ha señalado que el derecho de acceso a la justicia en casos de violaciones a los derechos humanos debe asegurar, en tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido e investigar, juzgar y, en su caso, sancionar a los eventuales responsables”.

15. Corte IDH. Caso Valencia Campos y otros Vs. Bolivia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2022. Serie C No. 469., Párrafo 260 “El derecho de defensa es un componente central del debido proceso que obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo. El derecho a la defensa se proyecta en dos facetas dentro del proceso penal: por un lado, a través de los propios actos del inculpado, siendo su exponente central la posibilidad de rendir una declaración libre sobre los hechos que se le atribuyen y, por el otro, por medio de la defensa técnica, ejercida por un profesional del Derecho, quien cumple la función de asesorar al investigado sobre sus deberes y derechos y ejecuta, inter alia, un control crítico y de legalidad en la producción de pruebas”
16. Sobre este deber de motivar las resoluciones judiciales se ha pronunciado en diversas ocasiones la Corte Interamericana de Derechos Humanos, jurisprudencia de la que es muestra la reciente sentencia de 27 de noviembre de 2023, (Caso Cajahuanca Vásquez vs Perú), en la que la Corte reitera, párrafo 99, que “es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión” e implica una

ha de pronunciarse razonadamente sobre lo que le piden las partes. La resolución sobre el fondo, en todo caso, ha de estar provista de una motivación congruente y razonable. La resolución sobre el fondo no puede ser arbitraria. El deber que sobre el juez pesa de decidir de conformidad con el sistema de fuentes establecido se proyecta, asimismo, sobre la actividad interpretativa, que ha de apoyarse en cánones de interpretación y aplicación de las leyes generalmente admitidos por la comunidad jurídica, quedando proscrita la utilización de criterios interpretativos extravagantes.

- c) Acceso a los recursos. La tutela judicial efectiva incluye el derecho a los recursos previstos por las leyes procesales.
- d) Intangibilidad de las resoluciones firmes. También forma parte de la tutela judicial efectiva el derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes, así como a la ejecución de las mismas<sup>17</sup>.

---

exposición racional de las razones que llevan al juzgador a tomar una decisión. El deber de motivar las decisiones es una garantía que se desprende del artículo 8.1 de la Convención, vinculada a la correcta administración de justicia, pues protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el derecho suministra y da credibilidad a las decisiones jurídicas en una sociedad democrática”

17. Corte IDH. Caso Honorato y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2023. Serie C No. 508., Párrafo 141 “141. El artículo 25.2.c) de la Convención consagra el derecho al cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. La Corte ha indicado que la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten una decisión o sentencia, sino que requiere además que el Estado garantice los medios y mecanismos eficaces

## 5. Derecho al proceso debido

Más, como decía anteriormente, del derecho de acceso a la Justicia se desprende un conjunto de garantías que, si bien se originaron en el proceso penal, la jurisprudencia constitucional de nuestros países las considera exigibles a todo tipo de procesos. Suelen denominarse colectivamente como “derecho al proceso debido”<sup>18</sup>, siguiendo una fórmula, hoy bastante extendida, que evoca la idea angloamericana de *due process of law*; o también, en expresión del art. 6 CEDH, “derecho a un proceso equitativo”. La idea de fondo es que para la realización del Estado de Derecho no basta que haya un derecho fundamental de acceso a los tribunales, acompañado de todos sus corolarios de efectividad, antes vistos (resolución motivada, acceso a los recursos, intangibilidad de las resoluciones firmes), sino que es preciso, además, que los procesos se desarrollen siguiendo ciertas exigencias de corrección, es obligado,

---

para ejecutar las decisiones definitivas, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados. Asimismo, este Tribunal ha establecido que la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento”.

18. Este concepto “derecho al proceso debido” es frecuentemente utilizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, especialmente al tratar de la independencia judicial, piedra angular de tal derecho. Así lo expresa su sentencia de 29 de noviembre de 2023, Caso Gutiérrez Navas y otros vs Honduras, en la que se afirma, párrafo 102, que “Esta Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse en distintas ocasiones acerca de la relevancia de la independencia judicial en un Estado de Derecho. En su jurisprudencia constante, el Tribunal ha señalado que se trata de uno de los “pilares básicos de las garantías del debido proceso”, por lo que cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia en sus cargos de quienes ejercen la judicatura, se vulnera el derecho a la independencia judicial consagrado en el artículo 8.1 de la Convención”.

por acudir a una fórmula generalizada, que se implemente *“el derecho a un proceso con todas las garantías”*. Solo así los litigantes podrán aceptar que el proceso es justo, abstracción hecha de cuál sea el resultado final del mismo. Y es aquí donde podemos ubicar unas exigencias procesales necesarias para la efectividad del derecho que estamos examinando cuando es ejercitado por personas con discapacidad.

Estas exigencias pueden sistematizarse del siguiente modo:

### **5.1. Derecho a la accesibilidad**

La accesibilidad universal permite que las personas con discapacidad puedan vivir en igualdad, en libertad, de forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, es decir, es un principio vehicular para poder hacer efectivos el resto de los derechos. Esto implica que la accesibilidad supera los ámbitos en los que tradicionalmente se ubicaba, como pueden ser el urbanístico, el de transportes, el tecnológico o el audiovisual, proyectándose en todos los derechos y en todas las esferas de la vida en comunidad.

En la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, (en adelante la Convención) aprobada en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, la accesibilidad se presenta, (i) en su artículo 3, como un principio general, (ii) en su artículo 4, como una obligación de los Estados Parte y, (iii) en el artículo 9, como derecho, interactuando con cada uno de los demás derechos

reconocidos a lo largo de su articulado. Por este motivo, los poderes públicos tienen que adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar la accesibilidad universal en igualdad de condiciones con las demás personas en los distintos aspectos de la vida.

Esto, obviamente, es de aplicación al ámbito de la Justicia, donde, para garantizar la igualdad de acceso a la justicia y la no discriminación, los Estados deben asegurar que las instalaciones y servicios utilizados en los sistemas jurídicos se construyan, desarrollen y provean de acuerdo con los principios del diseño universal. Esto entraña la necesidad de procurar recursos económicos, así como de la implementación de medidas de formación y especialización profesional.

También se incluyen en este ámbito los ajustes del procedimiento, a los que me referiré de forma específica con posterioridad, por ser éste un aspecto esencial.

Es importante destacar, al hablar de la accesibilidad, que se trata no solamente de eliminar las barreras arquitectónicas, que también, sino de todo tipo de factores que entorpecen, dificultan o impiden el acceso a la tutela judicial efectiva. Me refiero a esas barreras invisibles, que, por serlo, son más difíciles de detectar y de eliminar, como son las de la incomprensión o la falta de sensibilidad.

La accesibilidad debe comprender lo concerniente a la comunicación, al dialogo procesal, aspectos a los que me referiré posteriormente.

## 5.2. Derecho a ser informado

A este derecho se refieren las reglas 51 y ss. Regla 51: “Se promoverán las condiciones destinadas a garantizar que la persona en condición de vulnerabilidad sea debidamente informada sobre los aspectos relevantes de su intervención en el proceso judicial, en forma adaptada a las circunstancias determinantes de su vulnerabilidad”.

Esta información ha de proporcionarse de manera oportuna y sin costo adicional, en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad. En cuanto a su contenido, deberá ser informada acerca de los siguientes extremos:

- a) La naturaleza de la actuación judicial en la que va a participar, así como de los derechos que puede ejercitar en el seno del proceso, incluida la posibilidad de ejercitar la acción de manera individual o colectiva
- b) Su papel dentro de dicha actuación
- c) La modalidad de apoyo o asistencia que puede recibir en relación con la concreta actuación, así como la información de cuál organismo o institución puede prestarlo, así como de la asistencia que puede recibir en el marco de las actuaciones judiciales.
- d) 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.

- e) La modalidad de servicios u organizaciones a las que puede dirigirse para recibir apoyo.

El deber de informar a las personas con discapacidad tiene un carácter reforzado cuando se trate de víctimas de delitos, imponiéndose a los Estados obligaciones específicas con relación al establecimiento de mecanismos de prevención para evitar la revictimización y sistemas de protección y atención para víctimas y testigos.

### **5.3. Derecho a comprender y ser comprendido**

Regla 58: “Toda persona en condición de vulnerabilidad, tiene el derecho a entender y ser entendida. Se adoptarán las medidas necesarias para reducir las dificultades de comunicación que afecten a la comprensión de las actuaciones judiciales, en las que participe una persona en condición de vulnerabilidad, garantizando que ésta pueda comprender su alcance y significado”.

Esta obligación atañe no solamente a las resoluciones judiciales, sino que comprende también las notificaciones y requerimientos que se hagan en el proceso. Es fundamental el uso de un lenguaje claro, lo cual no es incompatible con su rigor técnico, y que los documentos se proporcionen en

formatos accesibles<sup>19</sup>. Para la satisfacción de este deber, se proporcionará a la persona, cuando sea necesario, intérpretes de lenguaje de signos e intérpretes orales cualificados

#### **5.4. Derecho a recibir apoyos en las comparencias judiciales**

Es muy importante, en este sentido, la figura del facilitador, que, conforme a la definición contenida en el Glosario de los Principios y directrices internacionales sobre el acceso a la justicia para las personas con discapacidad, es la persona que trabaja, cuando es necesario, con el personal del sistema de justicia y las personas con discapacidad para asegurar que haya una comunicación eficaz durante los procedimientos legales. Los facilitadores “ayudan a las personas con discapacidad a entender y a tomar decisiones informadas, asegurándose de que las cosas se explican y se hablan de forma que puedan comprenderlas y que se proporcionan los ajustes y el apoyo adecuados. Los intermediarios son neutrales y no hablan en nombre de las personas con discapacidad ni del sistema de justicia, ni dirigen las decisiones o resultados o influyen en ellos”.

---

19. La directriz 41 b) del principio cuarto de los “Principios ...” (op.cit) señala sobre este particular: Velarán por que se pueda acceder a la información sobre los sistemas y procedimientos de justicia por diversos métodos, incluidos, según proceda y sea necesario: (i) Lenguaje de signos; (ii) Guías en video y audio; (iii) Línea de consulta telefónica y servicios de remisión; (iv) Sitios web accesibles; (v) Servicios de bucle magnético, radio o infrarrojos; (vi) Dispositivos de amplificación y lupas para documentos; (vii) Subtítulos; (viii) Braille ; (ix) Lenguaje sencillo y de fácil lectura; (x) Comunicación facilitada

La figura del facilitador no agota el catálogo de medidas posibles, que puede comprender todas aquellas medidas que la persona necesite, así 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.

Es esencial que la comparecencia tenga lugar en un entorno cómodo, accesible, seguro y tranquilo. Cabe destacar, por otro lado, tres aspectos esenciales:

a) Es aconsejable evitar comparecencias innecesarias, de tal manera que solamente deberán comparecer cuando resulte estrictamente necesario conforme a la normativa jurídica. Se procurará asimismo la concentración en el mismo día de la práctica de las diversas actuaciones en las que deba participar la misma persona (Regla 69)

b) Se recomienda analizar la posibilidad de preconstituir la prueba o anticipo jurisdiccional de la prueba, cuando sea posible de conformidad con el Derecho aplicable (Regla 70)

d) En determinadas ocasiones podrá procederse a la grabación en soporte audiovisual del acto, cuando ello pueda evitar que se repita su celebración en sucesivas instancias judiciales en los términos establecidos en la Regla 37 (Regla 71)

## 6. Los ajustes del procedimiento<sup>20</sup>

Como he señalado anteriormente, el derecho de acceso a la Justicia de los ciudadanos puede verse constreñido, limitado o dificultado por circunstancias varias, entre ellas las que tienen que ver con la Discapacidad<sup>21</sup>. La eliminación de tales obstáculos y barreras es, conforme he reseñado, un deber de los poderes públicos, un mandato constitucional, que encuentra, en el ámbito específico de la Justicia, su proclamación en las Reglas de Brasilia<sup>22</sup>.

- 
20. Conforme al Glosario contenido en los Principios y directrices internacionales sobre el acceso a la justicia para las personas con discapacidad, se entiende por ajustes del procedimiento “las adaptaciones necesarias y adecuadas en el contexto del acceso a la justicia, cuando se requieran en un caso determinado, para garantizar la participación de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás. A diferencia de los ajustes razonables, los ajustes de procedimiento no están limitados por el concepto de «carga desproporcionada o indebida».
  21. Las Reglas de Brasilia recogen el concepto de discapacidad establecido en la Convención, al tiempo que alertan de las especiales dificultades que esta circunstancia personal puede comportar para el acceso a la Justicia. Regla 7: “Se entiende por discapacidad la situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias físicas, psicosociales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, y cualquier tipo de barreras de su entorno, que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. A los efectos de estas Reglas también se encuentran en situación de discapacidad, aquellas personas que de manera temporal presenten tales deficiencias, que les limiten o impidan el acceso a la justicia, en igualdad de condiciones con las demás”.
  22. Regla 1 “Las presentes Reglas tienen como objetivo garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, directa ni indirecta, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que les permitan el pleno reconocimiento y goce de los Derechos Humanos que les son inherentes ante los sistemas judiciales”. En el ámbito específico de la discapacidad, previene la Regla 8 que “Se establecerán las condiciones necesarias de accesibilidad para garantizar el acceso a la justicia de las personas con discapacidad, incluyendo aquellas medidas conducentes a utilizar todos los servicios judiciales requeridos y disponer de todos los recursos que garanticen igualdad de trato, reconocimiento como persona ante la ley, respeto de su autonomía, capacidad de actuar, seguridad, movilidad, comodidad, comprensión, privacidad y comunicación, sea ésta a través de cualquier medio tecnológico que requiera, atendiendo la brecha digital y cultural”.

Esta accesibilidad incluye los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones. La evolución de los derechos humanos ha adquirido una nueva dimensión al amparo del concepto de “los derechos digitales”. Sin entrar en las diversas, y complejas, cuestiones que plantea este concepto, baste ahora, a los presentes efectos expositivos, con decir que el concepto de “derechos digitales” engloba los derechos de los ciudadanos en el entorno digital, ya sean derechos fundamentales o derechos de rango ordinario. Esta categoría es especialmente relevante porque la transformación digital debe tener como principio estructural maximizar la calidad de la democracia y los derechos. El Derecho tiene que garantizar que estos derechos pueden ejercerse y están asegurados en el entorno digital con la misma eficacia que fuera de él, lo que plantea el problema de cómo protegerlos adecuadamente dadas las especiales características del mundo digital<sup>23</sup>.

Como he dicho antes el derecho de acceso a la Justicia está proclamado en el artículo 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, el de 13 de diciembre de 2006<sup>24</sup>.

---

23. Es de interés a dichos efectos la Resolución de Naciones Unidas sobre “Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet”, aprobada el 4 de julio de 2018. Asimismo, se impulsan estos derechos a través de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

24. “Artículo 13. “Acceso a la justicia.

1. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones

El interés de este precepto, por lo que atañe al tema que nos ocupa en la presente ponencia, lo que lo singulariza, añadiendo un requisito adicional al concepto genérico antes aludido, “derecho al proceso debido”, radica en la expresión “incluso mediante ajustes del procedimiento”<sup>25</sup>.

Siguiendo al magistrado Joaquín Delgado<sup>26</sup>, cabe definir los “ajustes” como la adaptación que se realiza en una norma, una práctica, una condición o un requisito para tener en cuenta las necesidades específicas de una persona con discapacidad, con el fin de que esa persona pueda acceder a la Justicia plenamente y en condiciones de igualdad en sus tres planos:

- a) Plano físico, para tener plena accesibilidad física a los edificios e instalaciones judiciales
- b) Plano comunicacional, para recibir la información de forma efectiva utilizando los medios adecuados: sistema Braille, formatos digitales, accesibilidad web, textos de lectura fácil, lenguaje de signos, entre otros

---

efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares

2. A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario”.

- 25. Los ajustes del procedimiento han sido objeto de varios pronunciamientos por la CIDH, así, entre otras, la Sentencia de 29 de febrero de 2016 (Caso Chinchilla Sandoval y otros Vs. Guatemala) Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 312, Párrafo 237.
- 26. DELGADO MARTÍN, JOAQUÍN, “Guía Comentada de las Reglas de Brasilia, Comentarios a las Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”, Eurosocial, 2019.

- c) Plano procesal o legal, para participar en los procesos judiciales para defender un derecho propio (demandante, demandado, acusado...)

Por tanto, en primer lugar, habrá que detectar la propia necesidad de un ajuste; en segundo lugar, deberán determinarse las específicas medidas que resultan adecuadas en el caso concreto; y, por último, será necesario valorar si las mismas resultan razonables. De esta manera, resulta relevante que el juez, fiscal, abogado, que ha de afrontar la situación, tenga un amplio conocimiento y sensibilización sobre la discapacidad y sobre las barreras que obstaculizan la participación de las personas con discapacidad en el acceso a la Justicia.<sup>27</sup>

Dejando al margen las barreras físicas, me ocuparé de los otros dos aspectos mencionados. La comprensibilidad de las actuaciones procesales es *conditio sine qua non* para que se dé la tutela judicial efectiva. Comparto con ustedes la experiencia española, en cuya efectiva implementación estamos trabajando, por si puede ser de utilidad en los sistemas judiciales de nuestra comunidad. En mi país, en los últimos tiempos se habían producido significativos avances en este campo, principalmente en el orden jurisdiccional penal, pero sin duda la reforma operada en la Ley de Enjuiciamiento Civil por la ley 8/21, de 2 de junio,

---

27. Esta obligación se desprende de la Regla 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”.

por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, ha supuesto un aldabonazo en este aspecto de crucial importancia.

El legislador español, atendiendo a las obligaciones derivadas de la Convención, ha venido a consagrar normativamente lo que hasta ahora no era, en la mayoría de los casos, más que un conjunto de buenas prácticas procesales. Algunos pasos habían sido dados con anterioridad, y en tal sentido cabe destacar la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, cuyo artículo 21, párrafo segundo, contiene una previsión específica respecto de la Administración de Justicia, señalando que se promoverán las condiciones adecuadas, tales como formación y disponibilidad de medios de apoyo a la comunicación oral. Pero otros instrumentos, como la lectura fácil o la figura del facilitador, tenían una aplicación muy escasa y desigual.

La citada ley 8/21 introdujo el concepto de ajustes del procedimiento en la ley procesal civil, artículo 7 bis<sup>28</sup>, que, además, tiene aplicación supletoria a todo el ordenamiento procesal.

---

28. Artículo 7 bis. Ajustes para personas con discapacidad y personas mayores.

1. En los procesos en los que participen personas con discapacidad y personas mayores que lo soliciten o, en todo caso, personas con una edad de ochenta años o

Pero la formulación legal no es suficiente, a los tribunales incumbe realizar un esfuerzo especial para garantizar este derecho de acceso cuando se trata de personas con discapacidad, veamos algunos casos que ilustran esta idea.

La necesidad de un papel proactivo por parte de los Tribunales de Justicia ha sido declarado por la Corte Interamericana

---

más, se realizarán las adaptaciones y los ajustes que sean necesarios para garantizar su participación en condiciones de igualdad.

A estos efectos, se considerarán personas mayores las personas con una edad de sesenta y cinco años o más.

En el caso de las personas con discapacidad, dichas adaptaciones y ajustes se realizarán, tanto a petición de cualquiera de las partes o del Ministerio Fiscal, como de oficio por el propio tribunal.

En el caso de las personas mayores que no alcancen la edad de ochenta años, dichas adaptaciones y ajustes se realizarán a petición de la persona interesada.

En el caso de las personas con una edad de ochenta años o más dichas adaptaciones y ajustes se realizarán, tanto a petición de la persona interesada como de oficio por el propio tribunal.

Las adaptaciones se realizarán en todas las fases y actuaciones procesales en las que resulte necesario, incluyendo los actos de comunicación, y podrán venir referidas a la comunicación, la comprensión y la interacción con el entorno.

2. Las personas con discapacidad, así como las personas mayores, tienen el derecho a entender y ser entendidas en cualquier actuación que deba llevarse a cabo. A tal fin:

a) Todas las comunicaciones, orales o escritas, dirigidas a personas con discapacidad, con una edad de ochenta o más años, y a personas mayores que lo hubieran solicitado se harán en un lenguaje claro, sencillo y accesible, de un modo que tenga en cuenta sus características personales y sus necesidades, haciendo uso de medios como la lectura fácil. Si fuera necesario, la comunicación también se hará a la persona que preste apoyo a la persona con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica.

b) Se facilitará a la persona con discapacidad la asistencia o apoyos necesarios para que pueda hacerse entender, lo que incluirá la interpretación en las lenguas de signos reconocidas legalmente y los medios de apoyo a la comunicación oral de personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas.

c) Se permitirá la participación de un profesional experto que a modo de facilitador realice tareas de adaptación y ajuste necesarias para que la persona con discapacidad pueda entender y ser entendida.

d) La persona con discapacidad y las personas mayores podrán estar acompañadas de una persona de su elección desde el primer contacto con las autoridades y funcionarios.

3. Todos los procedimientos, tanto en fase declarativa como de ejecución, en los que alguna de las partes interesadas sea una persona con una edad de ochenta años o más, conforme a lo dispuesto en este artículo, serán de tramitación preferente.

de Derechos Humanos, en su sentencia de 4 de julio 2006, (Caso Ximenes Lopes vs Brasil), en la que afirma que “La Corte Interamericana considera que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. La Corte reitera que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición persona” (Párrafo 103). Y posteriormente añade que “Las personas con discapacidad a menudo son objeto de discriminación a raíz de su condición, por lo que los Estados deben adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para que toda discriminación asociada con las discapacidades mentales sea eliminada, y para propiciar la plena integración de esas personas en la sociedad” (Párrafo 105).

Es muy interesante la referencia que la Corte hace a las medidas positivas, ya que, efectivamente, estas medidas, también llamadas de discriminación inversa, han sido aceptadas por los diferentes sistemas constitucionales, con la finalidad de proteger los derechos de determinados grupos sociales. Su principal fundamento teórico se encuentra, según Ronald Dworkin, en la distinción entre el derecho a un tratamiento igual y el derecho a ser tratado como un igual. Frente a la pura igualdad aritmética, que ordenaría

“un tratamiento igual”, Dworkin apela al «derecho a ser tratado como un “igual”, o lo que es lo mismo, al derecho a ser tratado con la misma consideración y respeto<sup>29</sup>.

Para concluir este aspecto de exigencia de un papel proactivo a los tribunales de Justicia, me referiré a dos supuestos resueltos por el Tribunal Constitucional de España. El primero dio lugar a la sentencia 77/2014, de 22 de mayo<sup>30</sup>, en cuyo fundamento jurídico 2 se dice “En materia de juicio en ausencia del acusado, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de enero de 2001, caso Vaudelle c. Francia, afirma que, si bien la notificación personal a un acusado es reveladora del conocimiento efectivo de la citación, la existencia de indicios de que dicho acusado pueda sufrir trastornos mentales que limiten su capacidad hace exigible que los órganos judiciales desarrollen las diligencias complementarias necesarias para despejar cualquier duda al respecto (§§ 59 y 60)...

El deber de realizar diligencias complementarias de las estrictamente legales para despejar cualquier duda en relación con la participación de personas con discapacidad mental en el proceso penal tiene sustento, en nuestro Derecho, en el mandato del art. 9.2 CE, que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la igualdad de los individuos sea efectiva, removiendo los

---

29. DWORKIN, R., *Taking rights seriously*, Duckworth, Londres, 1978, pág. 227, y *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Harvard University Press, Cambridge, 2000, pág. 411

30. ECLI:ES:TC:2014:77

obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y se ampara en el especial deber de protección y apoyo de que gozan las personas con discapacidad”.

En la misma línea debo citar otra sentencia del mismo Tribunal, la STC 161/2021, de 4 de octubre,<sup>31</sup> fundamento jurídico 3, en la que se otorgó el amparo a una persona que fue condenada en un juicio verbal de desahucio por el impago de determinadas rentas debidas a la sociedad propietaria del inmueble, sin haber llegado a comparecer en el mismo. Dice el Tribunal de Garantías español “Ciertamente, el demandante dejó pasar la oportunidad de hacer estas alegaciones en el previo juicio verbal de desahucio, del que no se ha controvertido que tuvo un efectivo conocimiento. Ahora bien, ante la existencia de indicios de discapacidad que puedan limitar la capacidad de comprensión de quien se ve inmerso en un procedimiento judicial sobre, por ejemplo, la relevancia de las consecuencias legales de su incomparecencia es menester, en aras del derecho a la tutela judicial efectiva, que los tribunales desarrollen la actividad necesaria para despejar cualquier duda al respecto. Sin embargo, en este caso los órganos judiciales no desarrollaron ninguna actividad probatoria o acreditativa ni respecto de si esa circunstancia de discapacidad concurría ni sobre si había sido relevante o causal en la incomparecencia del demandante en el juicio verbal determinante de la pérdida indefectible de su oportunidad procesal de defensa o en el

---

31. ECLI:ES:TC:2021:161

pago extemporáneo de las rentas debidas como enervante de la acción de desahucio”.

Son dos ejemplos muy significativos del papel activo que hemos de tomar los Tribunales para garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva, no limitada por requisitos meramente formalistas.

## **7. Epílogo: Foro Justicia y Discapacidad**

Esta idea inspiró la creación del Foro Justicia y Discapacidad<sup>32</sup>, que he tenido el gran honor de presidir durante más de diez años, y que creo que es un modelo de colaboración interinstitucional que puede suscitar su interés<sup>33</sup>. Por razones de tiempo no puedo extenderme sobre este aspecto institucional, pero sí debo, siquiera sea

---

32. Con el deseo de eliminar los obstáculos que condicionan el acceso a los Tribunales de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial, como máximo órgano de gobierno del Poder Judicial, acordó la creación del Foro Justicia y Discapacidad. Su puesta en marcha se produjo en virtud de un Convenio interinstitucional suscrito el 1 de diciembre de 2003, con la finalidad básica de coordinar las Instituciones Jurídicas del Estado, para conseguir una mayor efectividad en la tutela judicial de los derechos de las personas con discapacidad, más de cuatro millones en nuestro país. Para más información consultar <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Foro-Justicia-y-Discapacidad/>

33. Bajo el epígrafe “sensibilización y formación de los profesionales”, se refieren a este aspecto las reglas 93 y 94: “(93) Se desarrollarán actividades que promuevan una cultura organizacional orientada a la adecuada atención de las personas en condición de vulnerabilidad a partir de los contenidos de las presentes Reglas, atendiendo a las necesidades de cada grupo de personas beneficiarias. (94) Se adoptarán iniciativas destinadas a suministrar una adecuada formación a todas aquellas personas del sistema judicial que, con motivo de su intervención en el proceso, tienen un contacto con las personas en condición de vulnerabilidad. Se considera necesario integrar el contenido de estas Reglas en los distintos programas de formación y actualización, dirigidos a las personas que trabajan en el sistema judicial, para ello se realizarán cursos de formación permanente a través de las Escuelas Judiciales de los distintos países”.

de manera telegráfica, dejar reseñado que el Foro realiza una intensa labor formativa, esencial para el adecuado tratamiento judicial de la Discapacidad, así como una labor de sensibilización social, acorde con las exigencias que, para los poderes públicos, se derivan de la Convención. A ello ha de unirse el papel del Consejo General del Poder Judicial del Reino de España, una de cuyas líneas prioritarias de actuación en este ámbito es la especialización de órganos judiciales encargados de la provisión de apoyos a las personas con discapacidad; especialización que, junto a la formación, son elementos nucleares para el adecuado tratamiento de los derechos de las personas con discapacidad. Por último, quiero reseñar el trabajo que está haciendo en este órgano constitucional en la promoción del acceso a las carreras judicial y/o fiscal de personas con discapacidad, así como las múltiples adaptaciones de los puestos de trabajo.

En este punto les mencionaré un asunto que creo que puede ser ilustrativo de lo que les estoy diciendo. En el año 2013 un chico, Gabriel, se dirigió al Consejo General del Poder Judicial para exponernos su situación, que era la siguiente. Se trata de un chico ciego que había terminado sus estudios universitarios de Derecho y quería ser juez. Dado que el acceso a la carrera judicial en España requiere la preparación de unos exámenes muy difíciles, que exigen, de media, un tiempo aproximado de cuatro/cinco años, nos dirigió una consulta, mediante la que quería saber si en el supuesto de aprobar dichos exámenes se le permitiría el acceso a la Carrera judicial.

El Consejo antes de resolver la cuestión dio traslado de la cuestión para que el Foro emitiera un dictamen, no vinculante, sobre tal particular.

Después de intensos debates y reflexiones, nuestra opinión fue la de afirmar que la ceguera no es una circunstancia que deba impedir el acceso a ser juez, ya que esa deficiencia visual puede ser suplida por otros medios y, además, dada la variedad de funciones que realiza un juez, cabe realizar ajustes razonables en la estructura judicial, de modo que se busque el lugar más idóneo para que la persona pueda desempeñar el trabajo de juez en igualdad de condiciones que quienes vemos.

Este dictamen se trasladó al Consejo, el cual emitió, por unanimidad, una resolución favorable. La cuestión tuvo una gran trascendencia en la sociedad española, tanto en el seno de la Judicatura como entre la ciudadanía en general, donde se abrió una polémica que todavía hoy perdura. La resolución dio lugar también a una serie de cambios legislativos tanto en relación al modo en que deben efectuarse las pruebas de acceso como en lo concerniente a los ajustes razonables que deben hacerse en los puestos de trabajo de los jueces con discapacidades<sup>34</sup>.

---

34. Artículo 301.8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: “8. También se reservará en la convocatoria un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento, siempre que superen las pruebas selectivas y que acrediten el grado de discapacidad y la compatibilidad para el desempeño de las funciones y tareas correspondientes en la forma que se determine reglamentariamente. El ingreso de las personas con discapacidad en las Carreras judicial y fiscal se inspirará en los principios de igualdad

Les diré que comprendo, aunque no los comparta, los argumentos que se esgrimen en contra de nuestro parecer, pero me siento profundamente satisfecho de lo que decidimos y volvería a hacerlo. Al fin y al cabo, suele decirse que la Justicia es ciega ¿no?

Para que sepan el final de esta historia, que fue el principio de otra y será el principio de muchas otras en el futuro, les diré que Gabriel no superó las pruebas de acceso y por la tanto no pudo cumplir su sueño de ser juez. Pero otro chico, Héctor, sí se vio favorecido por el camino que había abierto Gabriel y él sí superó las pruebas, convirtiéndose en el primer fiscal ciego en la historia de España<sup>35</sup>.

La defensa de los derechos de las personas con discapacidad, y en general la de quienes se hallan en condición de vulnerabilidad, es la defensa de todos nosotros, porque al hacerla estamos decidiendo qué tipo de sociedad queremos ser.

---

de oportunidades, no discriminación y compensación de desventajas, procediéndose, en su caso, a la adaptación de los procesos selectivos a las necesidades especiales y singularidades de estas personas, mediante las adaptaciones y ajustes razonables de tiempos y medios en los procesos selectivos.

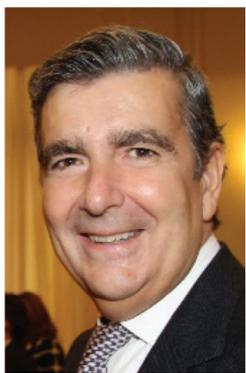
Asimismo, una vez superados dichos procesos, se procederá a las adaptaciones y ajustes razonables para las necesidades de las personas con discapacidad de cualquier tipo en los puestos de trabajo y en el entorno laboral del centro o dependencia pública donde desarrollen su actividad”.

35. El Principio 7, antes citado, alude a la obligación de los Estados a garantizar que las personas con discapacidad puedan actuar como jueces, abogados, fiscales, etc.s

## Referencias Bibliográficas

- <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/>
- [https://www.iuslat.com/search-advanced/content\\_type:2+inPlanOnly:1+fulltext\\_in\\_plan:1+jurisdictio n:EA,EA,EA;AR,BO,BR,CL,CO,CR,DO,EA-COR TE,EC,GT,HN,HO,MX,PA,PE,PY,SV,UY,VE+source:33049/discapacidad](https://www.iuslat.com/search-advanced/content_type:2+inPlanOnly:1+fulltext_in_plan:1+jurisdictio n:EA,EA,EA;AR,BO,BR,CL,CO,CR,DO,EA-COR TE,EC,GT,HN,HO,MX,PA,PE,PY,SV,UY,VE+source:33049/discapacidad)
- <https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/busqueda>

## SEMBLANZA DEL COMISIONADO



**JUAN MANUEL  
FERNÁNDEZ MARTÍNEZ**

Magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, España.

Magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Navarra Miembro de la Comisión de Seguimiento de las Reglas de Brasilia Ex-Vocal del Consejo General del Poder Judicial Nacido en Barquisimeto, Venezuela, el 12 de noviembre de 1958 Licenciado en Derecho por la Universidad de Navarra en 1980. En 1984 ingresó en la carrera judicial.

En abril de 1985, y tras haber superado el curso de formación, fue nombrado Juez titular del Juzgado de Distrito de Betanzos (La Coruña). Ha estado destinado en el Juzgado de Distrito número 2 de Pamplona, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Estella, el Juzgado de lo Social número 7 de Málaga, el Juzgado de Instrucción número 1 de Pamplona y la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Navarra.

Desde 2004 ejerce la jurisdicción en la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

Cargos gubernativos:

- Durante el periodo comprendido entre 1992 y 1996 desempeñó el cargo de Juez Decano de Pamplona.
- En 1994 tomó posesión de su cargo como miembro electo de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Navarra,

condición que ostentó hasta ser nombrado presidente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en febrero de 2004.

- Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, desde febrero de 2004 hasta octubre de 2014.
- El 29 de noviembre de 2013 fue nombrado Vocal del Consejo General del Poder Judicial, a propuesta del Senado –por Real Decreto 931/2013, BOE num.289 de 3 de diciembre de 2013- condición que ostentó hasta el 25 de julio de 2024.
- Durante el mandato del Consejo, presidió el Foro Justicia y Discapacidad. Fue miembro de todas las Comisiones del órgano de gobierno del Poder Judicial, especialmente de la Comisión Permanente, a la que perteneció en dos periodos: diciembre de 2013 hasta enero de 2016; y de marzo de 2 hasta julio de 2023.
- Es miembro de la Comisión de Seguimiento de las Reglas de Brasilia.
- Cruz de Honor de la Orden de San Raimundo de Peñafort en 2013. Otorgada por el Ministerio de Justicia en reconocimiento a su trayectoria judicial.
- Diversas distinciones académicas, policiales y civiles Además de la actividad jurisdiccional y gubernativa en el ámbito judicial, es autor de numerosas publicaciones, muchas de ellas concernientes a los derechos de las personas con discapacidad.

Actividad docente en la Universidad de Navarra.

Conferenciante

Miembro de los patronatos de diversas fundaciones, presidiendo en la actualidad el patronato de Xilema, fundación con sede en Navarra, que acompaña a personas en situación de máxima vulnerabilidad y riesgo de exclusión.

Trabaja con infancia y adolescencia, con menores en situación de desprotección, mujeres víctimas de violencia de género, personas sin hogar, personas con patología múltiple, personas con discapacidad intelectual y con familias inmersas en procesos de separación y/o divorcio.



*Cancún*

Cancún, México

PEXELS - Foto de Mylo Kaye

<https://www.pexels.com/es-es/foto/mar-ciudad-punto-de-referencia-edificios-19943495/>

Consejo de la Judicatura Federal, México

<https://www.facebook.com/photo/?fbid=222032211318468&set=pb.100069194050359.-2207520000>



Consejo de la Judicatura Federal

**MÉXICO**





# HACIA UNA JUSTICIA COMPRENSIBLE PARA LOS GRUPOS VULNERABLES. SENTENCIAS ACCESIBLES CON FORMATOS DE LECTURA FÁCIL

## TOWARDS COMPREHENSIBLE JUSTICE FOR VULNERABLE GROUPS. ACCESSIBLE SENTENCES WITH EASY-TO-READ FORMATS

---

Sergio Javier Molina Martínez

---

Consejo de la Judicatura Federal de México  
sjmolina@cjf.gob.mx

**Resumen:** *Se analiza la importancia de las Reglas de Brasilia como un parteaguas del pensamiento práctico judicial para visibilizar, atender y resolver con justicia las condiciones de vulnerabilidad de personas que se ven involucradas en controversias jurisdiccionales. Se reflexiona sobre la vulnerabilidad asociada a la edad y los obstáculos de comunicación que ello puede plantear en los casos de niñas, niños y adolescentes. A partir de un método comparativo entre el corpus normativo y jurisprudencial interamericano y las acciones desplegadas a nivel interno, se destacan los avances de la Suprema Corte de Justicia para aplicar en México las Reglas de Brasilia especialmente a través de Protocolos dirigidos a las personas juzgadoras para orientar sus actuaciones y, por último, se refieren acciones que pueden desplegarse para apuntalar esos esfuerzos.*

**Palabras clave:** *Reglas de Brasilia, vulnerabilidad, judicatura, niñas, niños y adolescentes.*

**Abstract:** *The importance of the Brasilia Rules is analyzed as a milestone of practical judicial thinking to make visible, address and fairly resolve the conditions of vulnerability of people who are involved in jurisdictional disputes. The vulnerability associated with age and the communication obstacles that this can pose in the cases of girls, boys and adolescents are considered. Based on a comparative method between the inter-American normative and jurisprudential corpus and the actions deployed, the progress of the Supreme Court of Justice to apply the Brasilia Rules in Mexico is highlighted, especially through Protocols addressed to the judges to guide their judgment and, finally, actions that can be deployed to support these efforts are referred to.*

**Keywords:** *Brasilia rules, vulnerability, judiciary, girls, boys and adolescents.*

## **I. Introducción**

El presente trabajo pone en contexto la importancia de las Reglas de Brasilia para la justiciabilidad de los procedimientos en los que intervienen personas en situación de vulnerabilidad en México. En esa medida, analiza los pasos que se han dado para inhibir los obstáculos en la participación y comunicación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en función de su edad.

En su esencia, se expone el camino recorrido para domesticar los dictados internacionales para una justicia conforme con estándares en materia de derechos humanos a partir del liderazgo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en lo sucesivo SCJN). Basta recordar que nuestro tribunal mantiene una política de incentivar la estandarización de criterios judiciales a través de la emisión de protocolos para juzgar casos en los que se encuentran involucradas personas que pertenecen a un grupo en situación de desventaja y que, por ello, no están en aptitud de que sus derechos sean adecuadamente salvaguardados sin la intervención oportuna y consistente de las personas juzgadoras.

Las personas juzgadoras, en ejercicio de su arbitrio, deben identificar y corregir el impacto negativo que esa desventaja puede tener en la sustanciación de un proceso que, aunque pueda solventar el parámetro de las formalidades esenciales del procedimiento, no podría llamarse justo si no considera la igualdad desde el punto de vista sustantivo. Aspecto este último que demanda la consideración de las características particulares de las personas en situación de vulnerabilidad.

En ese contexto, este trabajo alude a un marco teórico, en el cual se analiza la vulnerabilidad, específicamente de las niñas, niños y adolescentes (en lo sucesivo NNA), dentro de los procesos jurisdiccionales. A ello, sigue el desarrollo metodológico que contrasta las directrices contempladas en las Reglas de Brasilia (en lo sucesivo RdB) para la protección de NNA con los esfuerzos nacionales para su efectiva observancia; mientras que en apartado de resultados

se ponderan avances y áreas de oportunidad en esta materia, para cerrar con algunas reflexiones finales en el apartado de conclusiones.

## **II. Marco teórico**

Las Reglas de Brasilia constituyen un punto de inflexión en la historia del pensamiento práctico en Iberoamérica hacia la solución de los conflictos sociales que subyacen y se expresan en las controversias jurisdiccionales.

Involucran no sólo el reconocimiento de la necesidad de realizar ajustes razonables para permitir un trato procesal igualitario, sino la aceptación de que la judicatura está en una relación de continuidad con el tejido social. Asumen que las causas y cauces procesales surgen de y retornan a una amalgama jurídica, antropológica, cultural o económica mucho más amplia, de manera que en los litigios las partes y sujetos procesales involucrados expresan la dualidad de ser inalienablemente singulares, a la vez que son comunes dentro de un grupo más amplio; respecto de las que es posible y necesario implementar medidas transversales.

De tal manera, los juzgados, tribunales y salas de audiencias no son una isla alejada del continente sino puertos de ayuda. En éstos debe abordarse la conflictividad social para alcanzar una calidad de vida individual y observarse disposiciones y actuaciones con un sentido de realidad que debe superar los formalismos.

En consecuencia, las RdB llaman a los operadores jurídicos en general y, a las personas juzgadoras en particular, a

asumir un rol central en la transformación de las condiciones materiales de vida de las personas, donde se atiendan como un todo integral y no sólo en su faceta procesal como demandantes, demandados o testigos, reclamantes o sujetos de tutela judicial.

Como acertadamente identifica Alicia E. Ruiz (2008, p. 14) las 100 Reglas imponen a los integrantes del poder judicial el deber insoslayable de “hacerse cargo” de las condiciones de vulnerabilidad que pueden presentarse en una persona, tales como: la edad, el sexo, su estado físico o mental, contar con alguna discapacidad, ser parte de una minoría o comunidad indígena, tener que migrar o verse desplazada, la situación de pobreza -entre otras condiciones socioeconómicas- o estar privada de la libertad; aspectos todos ellos, que hacen vulnerables a millones de personas más allá de que el derecho los declare iguales.

Esta idea genérica queda de manifiesto cuando en la Regla 1, la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana de Justicia (2008, p. 5) indicó que las RdB tienen como objetivo garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas que presentan alguna o algunas de esas condiciones, de manera que puedan hacerlo con el pleno reconocimiento de sus derechos jurisdiccionales sin discriminación (sea directa o indirecta). Aspecto que contempla un conjunto de políticas, medidas y facilidades.

Así, las RdB no se circunscriben sólo a la dimensión de reglas y principios que permiten el recalibramiento procesal

para una igualdad en un litigio en específico. Más bien avanzan hacia el establecimiento de medidas de alcance general que posibiliten que las judicaturas “se hagan cargo”, con enfoque progresista, de los derechos humanos de las personas con características similares que se sujeten a la jurisdicción de los Estados iberoamericanos. Como apunta Lorenzetti (2008, p. 34) la noción de vulnerabilidad se reconoce ya no sólo en sujetos individuales que no están en igualdad de condiciones para considerar la posibilidad de que existen grupos identificados por su situación de vulnerabilidad que tienen un elemento homogéneo que los caracteriza.

En ese orden de ideas, es conveniente tener presente, como destaca Torrecuadrada García-Lozano (1016, p. 138), que la vulnerabilidad conlleva algún tipo de imposibilidad que tiene una persona para dirigir su vida con total autonomía. Situación que no debe entenderse de manera aislada o en el vacío, ya que, en consonancia con Vanesa Salierno (2021, p. 106), la vulnerabilidad siempre opera en una serie de capas que ocultan o impiden el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de la persona y que son interseccionales y transversales, porque la vulnerabilidad entrecruza muchos aspectos de la vida humana.

Por ello, la vulnerabilidad pone de manifiesto dos aspectos íntimamente relacionados: de un lado, el estado de riesgo al que todos los seres humanos estamos expuestos por el hecho mismo de estar vivos y, de otro, las capacidades de cada quien para enfrentarlos. La interacción entre capacidad

y riesgo no debe entenderse sólo en su faceta individual ya que, nuestra condición de seres sociales involucra que la vida y sus situaciones adversas no se experimentan únicamente hacia el interior de nuestros cuerpos o mentes (como podría pensarse de una situación de enfermedad o de discapacidad) sino que se insertan en el conjunto de relaciones familiares, comunitarias, económicas, políticas y jurídicas del que todos somos parte y que pueden contribuir a su atenuación o agravamiento. Ni de qué decir de las condiciones de riesgo que no están asociadas a una condición individual de desventaja sino que son enteramente el resultado de construcciones históricas.

De ello, son ejemplos especialmente representativos la herencia cultural y lingüística que dan el sentido de pertenencia de una persona a una etnia indígena o afrodescendiente; la falta de oportunidades asociadas a vivir en pobreza o a una situación de conflicto armado o de violencia delincuencial que llevan a alguien a abandonar su comunidad, así como a migrar a otro país en busca de una vida mejor. También se cuenta la discriminación que sufren las personas, en función de su género y que las excluye, cotidiana y sistemáticamente, del pleno goce de todas las condiciones necesarias para su desarrollo, conforme al proyecto de vida que decidan para sí mismas.

Así, podemos afirmar que la RdB brindan un criterio general de reconocimiento y líneas orientadoras para que sea posible a juezas y jueces realizar el ejercicio de identificación de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Basta seguir la Regla 3 que destaca que una persona o grupo de personas se encuentran en situación de vulnerabilidad (2008, p. 5) cuando no está desarrollada o se encuentra limitada -por circunstancias diversas- su capacidad para ejercitar con plenitud, ante el sistema de justicia, los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico lo que impide prevenir, resistir o sobreponerse a los imputados que los colocan en situación de riesgo.

En ese tenor, Silvia Ribbota hace notar (2012, pp. 4-11) que las RdB centran el eje conceptual de la vulnerabilidad en el impedimento que implica para determinadas personas acceder y ejercitar con plenitud los derechos ante el sistema de justicia de un determinado Estado. Para ello, distingue el ser vulnerable propio de la condición vital de cualquier humano, del estar vulnerable que deriva del contexto de relaciones jurídicas, políticas y sociales susceptibles de provocar lesiones, daños o discriminación a ciertos grupos por sus circunstancias o caracteres identitarios.

Esos modos de estar se reflejan en la Regla 4 (2008, p. 6) que enumera las causas de vulnerabilidad que dificultan a las personas prevenir, limitar o sobreponerse al abuso en sus derechos, tales como: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a otras diversidades étnicas-culturales como las personas afrodescendientes, así como la victimización, la migración, la condición de refugio y el desplazamiento interno, la pobreza, el género, la orientación sexual e identidad de género y la privación de libertad. Ante ello, las subsecuentes reglas pormenorizan

cada uno de esos supuestos (como la Regla 5 relativa a la edad, de especial interés en estas reflexiones y sobre la que se abunda más adelante).

Es así, como las RdB plantean una perspectiva integral de la interacción de las personas en situación de vulnerabilidad con el aparato de justicia. Ciertamente, al capítulo I que contiene la finalidad de las reglas y la caracterización de sus beneficiarios ya referidos, sigue la identificación de las condiciones para el acceso a la justicia para la defensa de los derechos (capítulo II). Este último abunda en factores que son indispensables para instrumentar los derechos, como la cultura jurídica, la asistencia legal y defensa pública, la participación de un intérprete, el acceso a medios alternativos de solución de conflictos, entre otros.

Importa destacar que en el corazón de las reglas, se comprende la realización de actos judiciales (capítulo III) que permita la identificación de los rubros que deben ser de especial atención por las judicaturas para el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado por parte de las personas vulnerables. Estos actos implican la información procesal o jurisdiccional, la comprensión de las actuaciones, la comparecencia en dependencias judiciales y la protección de la intimidad. Finalmente, comprenden la previsión de su propia eficacia (capítulo IV) a través de esquemas de colaboración y cooperación internacional, investigación, sensibilización, buenas prácticas sectoriales y su difusión así como la conformación de una comisión de seguimiento de avances.

Es en ese orden de cosas, que el enfoque de vulnerabilidad de las RdB cuestiona las premisas operativas de las estructuras jurisdiccionales no desde la perspectiva de sus propios criterios y pautas de actuación sino desde las condiciones de posibilidad de las relaciones humanas en el seno de la sociedad. A partir de ahí se identifica su asimilación en prácticas institucionales que pueden contribuir a revertir la vulneración de derechos de las personas, evitando que los juzgados sean un escenario de su perpetuación.

Un ámbito especialmente claro de estas condiciones de posibilidad, que son humanas antes que procesales, se encuentra en la comunicación interpersonal. El lenguaje es el basamento común a través del que hacemos y compartimos la vida comunitaria y del que las personas en vulnerabilidad pueden verse afectadas por aspectos de índole a) fisiológica, psicológica o social; b) por los obstáculos que también pueden generarse por el diseño de los procesos y c) las cualidades que, implícitamente, desde las instancias oficiales se atribuyen, tanto a los generadores como a los receptores de los mensajes judiciales.

Son esos pormenores instrumentales los que, precisamente, pueden acercar o alejar los mandatos en materia de derechos humanos de las personas vulnerables en general y, en particular, de las niñas, niños y adolescentes. Así lo prevé la Convención de los Derechos del Niño cuando dispone en su artículo 12 (2006, pp. 13-14) que los Estados partes garantizarán que aquéllos estén en condiciones de formarse un juicio propio, así como expresar su opinión

libremente en todos los asuntos que les afecten, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones en función de su edad y madurez; para lo cual, se les dará la oportunidad de ser escuchados en todo procedimiento judicial o administrativo que les involucre.

Es en ese sentido que las directrices de la Convención de los Derechos del Niño son plenamente compatibles con las RdB, al identificar a la edad como un factor de vulnerabilidad -regla 5- (2008, p. 6). En esto se comprenden a los menores de dieciocho años de edad (salvo que hayan alcanzado antes la mayoría de edad en virtud de la legislación nacional aplicable) enfatizando que deben ser objeto de una especial tutela por parte de los órganos del sistema de justicia en consideración a su desarrollo evolutivo.

Tal desarrollo tiene una significación de la mayor importancia cuando se pone en el contexto de procesos judiciales que, como advierte Teresa Cárdenas (2021, pp. 99-100), no están diseñados para atender a las condiciones y necesidades exigidas bajo el enfoque de infancia de la referida Convención. Por ejemplo, para contar con un ambiente amigable y libre de presión para que se recabe su testimonio, o que su participación en el proceso puede colocarlos en una situación compleja o arriesgada, después de que los cuidadores hayan conocido su opinión y estén disconformes con ella.

La vulnerabilidad está latente en la comunicación que los jueces mantienen con las personas con las que interactúan.

Esta necesidad es motivo de atención en las RdB, como observan Andreu-Guzmán y Courtis (2008, p. 28), en relación con las Reglas 26 y 27 orientadas a la denominada “alfabetización o educación jurídica” de las personas en condición de vulnerabilidad. Así, delinean que las barreras para el efectivo acceso a la justicia en Iberoamérica obedecen a una brecha social entre los operadores jurídicos que cuentan con recursos económicos medios y altos y la formación universitaria respecto de las personas que presentan alguna vulnerabilidad y que se encuentran en situación de pobreza. De todo ello, son causa y efecto las dificultades de comunicación por el uso de lenguaje formulario o de tecnicismos, pues son una barrera creada desde los operadores más que por las características de las personas en vulnerabilidad.

En ese sentido, cobra plena significación la regla 58 de las RdB (2008, p. 16), cuando establece que toda persona con alguna condición de vulnerabilidad tiene el derecho a entender y ser entendida. Para lo cual, la autoridad jurisdiccional adoptará las medidas necesarias para reducir las dificultades de comunicación que afecten la comprensión de las actuaciones judiciales en las que participe, a modo de garantizar la comprensión del alcance y significado de su propia intervención.

Para lo cual, como identifica Delgado Martín (2019, pp. 132-134) el texto de las RdB también refiere una serie de medias que son necesarias para reducir las

dificultades de comunicación del acto judicial. Con esto pretende garantizar que la persona en vulnerabilidad pueda comprender su alcance y significado, relativas a notificaciones y requerimientos (regla 59), contenido de las resoluciones judiciales (regla 60) y comprensión de actuaciones orales (regla 61). En ello se consagra que en el llamado a juicio se usen estructuras gramaticales simples y comprensibles que respondan a las necesidades particulares de la persona; que en las sentencias se empleen términos y construcciones sintácticas sencillas, sin perjuicio del rigor técnico; y, en cuanto a las actuaciones orales, que se fomenten los mecanismos necesarios para que la persona comprenda su participación.

En consecuencia, la relación de estas directrices con el criterio de desarrollo evolutivo de las NNA, como grupo vulnerable, debe traducirse en los esfuerzos nacionales para aminorar el influjo que la vulnerabilidad pueda tener para distorsionar la calidad del proceso. A la par, se debe buscar como para que el resultado del proceso mejore antes que agrave las condiciones de vida de la persona que sufre la vulnerabilidad.

## **Metodología**

Para dar cuenta de la panorámica mexicana en la cuestión, se desarrolla un ejercicio de contraste entre el contexto en materia de NNA como grupo vulnerable y los esfuerzos desde el ámbito judicial para interiorizar las prácticas comunicativas de las RdB.

Como cuestión preliminar, cabe tener en cuenta que para el año 2023, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, (2023, p. 4), la población de México ascendió a 129.5 millones personas. De estas, 46.8 millones viven en pobreza y 9.1 millones en pobreza extrema (mientras que en el intervalo de 2018-2022, 5.1 millones de personas vencieron la pobreza). En ese tenor, del total de habitantes en México 17.2 millones son adolescentes y 13.9 millones son niñas y niños, lo que se corresponde a 31.1 millones de personas, que equivale a 24.02% de la población.

Las últimas cifras implican que casi una cuarta parte de la población mexicana es susceptible de considerarse en condición de vulnerabilidad, en función de su edad. A lo que debe añadirse que, de acuerdo con UNICEF y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL (2023, p. 1), los NNA son quienes padecen más la pobreza comparados con otros grupos etarios, ya que para NNA la pobreza oscila en 52.6% y para el resto de la población es de 43.9%.

Esto se traduce en que más de la mitad de esas 31.1 millones de NNA se encuentran en situación de vulnerabilidad multifactorial. Como indica Silvia Ribbota (2012, p. 4), la pobreza aumenta y profundiza la vulnerabilidad sufrida, pues una misma condición de vulnerabilidad puede ser más o menos gravosa dependiendo de la condición socioeconómica del que la padece.

Este contexto tiene implicaciones notables en el acceso a la tutela jurisdiccional en la medida en que, al menos, uno de cada dos NNA que participen en los procesos judiciales muy probablemente se encontrarán en una situación de vulnerabilidad exponenciada por la pobreza. A esto pueden añadirse otras vulnerabilidades derivadas de la pertenencia a una comunidad indígena o afrodescendiente, por cuestión de género, por contar con alguna discapacidad, etcétera.

En ese sentido, para la salvaguarda de los derechos de las NNA, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el párrafo noveno de su artículo (2024, p. 14) establece que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos.

A partir de ello y, en consonancia con la Convención de los Derechos del Niño, en 2014 se expidió la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. En su numeral 73 (2014, p. 34) establece el derecho de los NNA a participar, a ser escuchados y a ser tomados en cuenta en todos los procesos judiciales y de procuración de justicia donde se diriman controversias que les afectan.

Ese aspecto modulador de los procesos jurisdiccionales es desarrollado en el artículo 83 (2024, p. 37) de esa ley, donde se prevé que las autoridades de todos los ámbitos de gobierno que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo (o que realicen cualquier

acto de autoridad en los que estén relacionados NNA) considerando su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez estarán obligadas a (fracción III) proporcionarles información clara, sencilla y comprensible sobre el procedimiento judicial o administrativo de que se trate y la importancia de su participación en el mismo. Aspecto que incluye, en su caso, formatos accesibles de fácil comprensión y lectura para niñas, niños y adolescentes con discapacidad. Lo que se complementa con el deber de implementar mecanismos de apoyo para presentar una denuncia, participar en una investigación o participar en un proceso judicial.

Además de ello, no debe pasar desapercibido que desde que México aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1999, se han generado una serie de precedentes vinculantes para el país que son igualmente relevantes para los deberes jurisdiccionales en materia de derechos de NNA, entre ellos, el *Caso Chitay Nech y otros vs Guatemala (2010)*; el *Caso Fernández Ortega y otros vs México (2010)*; el *Caso Rosendo Cantú y otra vs México (2010)*; el *Caso Atala Riffo y niñas vs Chile (2012)*; el *Caso Forneón e hija vs Argentina (2012)* y el *Caso Ramírez Escobar y otros vs Guatemala (2018)*.

De tal manera, el Poder Judicial de la Federación de México ha considerado estas referencias internacionales para atender la judicialización de casos de NNA en general y, en particular, para reforzar la calidad de la información a la que

tienen derecho, en dos ejes: a) mediante la protocolización de buenas prácticas que puedan transversalizar la actuación de las personas juzgadoras y, b) a través de la generación de resoluciones que sirvan de referencia sobre cómo es que se deben de comunicar a NNA las decisiones de los casos en los que tengan participación.

La generación de protocolos para juzgar casos de personas en situación de vulnerabilidad comenzó con el cumplimiento de la SCJN al numeral 18 de los puntos resolutivos ordenados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado Mexicano en el Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs México (2009, p. 153). El objetivo era la consolidación de una política pública de estandarización de todos los protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación y servicios periciales, así como los relativos a la impartición de justicia, de relevancia para la investigación de todos los delitos relacionados con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres.

Ese ejercicio fue complejo, en la medida en que, como apuntan Mancha Valenzuela y otros (p, 32) la SCJN se enfrentó al desafío de generar un protocolo sin precedentes judiciales e internacionales que establecieran métodos y pautas para juzgar con perspectiva de género.

Este protocolo fue pionero, y generó una curva de aprendizaje para abarcar otras temáticas de especial relevancia para la vigencia de los derechos fundamentales en sede judicial y, en específico, de personas en situación de vulnerabilidad.

Así, además de *la perspectiva de género* (2020), a la fecha la SCJN ha emitido los relativos a *casos de tortura y malos tratos* (2021); *casos que involucren a personas migrantes y sujetas a protección internacional* (2021); *con perspectiva de infancia y adolescencia* (2021); *con perspectiva de discapacidad* (2022); *con perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género, y características sexuales* (2022); *con perspectiva intercultural: personas, pueblos y comunidades afrodescendientes y afromexicanas* (2022); *con perspectiva intercultural: personas, pueblos y comunidades indígenas* (2022); *la legalidad de la detenciones en el sistema de justicia penal* (2023) y *casos que involucren derechos de acceso en materia ambiental: Acuerdo de Escazú* (2023).

Esta política pública ha sido desarrollada de manera sostenida por la SCJN (2020, p. XVII) porque la emisión de los protocolos pensados para las y los jueces que resuelven casos en que está presente alguna situación de vulnerabilidad ha demostrado su utilidad para revertir nuestro pasado de discriminación.

Es en ese marco de actuación institucional que se publicó en el año 2012, la primera edición del *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Infancia y Adolescencia* actualizado en 2021, con el cual la SCJN (2021, p. XVI) ha tenido el objetivo de compilar en un solo instrumento el estado del arte sobre la normatividad, los criterios judiciales y los estándares internacionales que permitan efectivos los derechos de la infancia.

Este instrumento permite a las personas juzgadoras mexicanas aplicar, de conformidad con lo indicado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso V.R.P., V.P.C. y otros vs Nicaragua* (2018, p. 45) *un sistema de justicia adaptado* a las NNA. La finalidad es que exista una justicia accesible y adaptada a cada uno de ellos, que esté en posibilidad de tomar en cuenta no sólo el principio de interés superior del menor, sino en la misma medida y, sin discriminación, el derecho que tienen a participar en el proceso a partir de sus capacidades en constante evolución, considerando a su edad, grado de madurez y nivel de comprensión.

Igualmente, ese Protocolo permite articular operativamente el núcleo de derechos dado por la SCJN (2021, XV) en torno a las NNA, a partir de los ejes relativos a: i) ser escuchados en los procesos en que participen, ii) a crecer en un entorno libre de violencia, iii) a la filiación, y iv) a la identidad a la vez que ha reconocido una extensa suplencia de la queja en su beneficio, todo ello, considerando su condición de vulnerabilidad.

Es en ese sentido, que el Protocolo (2021, XIX) expone las consideraciones de tres grandes rubros pensados para inhibir los obstáculos de las NNA para acceder a la justicia, sobre:

- a) *justicia adaptada*, para asegurar que sus derechos sean respetados en un proceso conforme a sus características particulares;

- b) *los principios rectores y sus correlativas obligaciones generales a cargo de las autoridades judiciales*, que despliega la exposición normativa y jurisprudencial -nacional e internacional- de los cuatro principios rectores reconocidos por la Convención de los Derechos del Niño consistentes en i) el interés superior de la niñez o infancia (como el referente superlativo y de interpretación sustancial de cada caso), ii) el principio de igualdad y no discriminación (considerando la vulnerabilidad como el punto de partida para construir la decisión), iii) el derecho a la participación (de manera directa o indirecta para asegurar que justa para el entendimiento de los derechos fundamentales) y iv) el principio de vida, supervivencia y desarrollo (como teleología que orienta la resolución de la controversia), y
- c) *una guía práctica para juzgar con perspectiva de infancia y adolescencia*, que se despliega a partir de los diferentes momentos que se presentan en un proceso judicial para materializar aquellos principios y atendiendo a los criterios de la SCJN y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Especial mención ocupa el tema de la comunicación. De esta forma, el Protocolo dedica todo su apartado VII (2021, pp. 223 y ss.) para desarrollar pautas claras de comunicación para elaborar sentencias en formatos accesibles para NNA que concretizan las directrices de

las RdB sobre la utilización de estructuras gramaticales simples y comprensibles que respondan a las necesidades particulares de la persona involucrada.

En el Protocolo se contienen pautas de fácil incorporación a las resoluciones de las personas juzgadoras, como el uso de frases cortas y simples para la comunicación con NNA, absteniéndose de las frases subordinadas, relativas, dobles negativos, subjuntivos, estructuras condicionales, verbos compuestos, pronombres y la voz pasiva, así del lenguaje técnico. Las cuales se despliegan en ejemplos de sentencias en formatos de lectura fácil.

Por otra parte, además de la generación de protocolos, la SCJN también ha avanzado en el mejoramiento de la comunicación de las decisiones hacia NNA a través de la definición de criterios judiciales, tanto en su labor de generador de disposiciones reglamentarias como en las decisiones de controversias.

En el primer aspecto, nos encontramos con el Acuerdo General 1/2019 de la Segunda Sala de la SCJN en el que se establecieron elementos para una mejor comunicación con personas en situación de vulnerabilidad (2019, p. 1). De manera específica, se estableció que en complemento de la sentencia tradicional, deberá emitirse otro documento que posibilite una lectura accesible y sencilla que igualmente se dará a conocer en los medios y formatos específicos que resulten adecuados y accesibles a las condiciones de la persona o grupo de personas del caso. Estos lineamientos, a manera de ejemplo, encontraron un importante desarrollo

en el amparo directo 31/2018, que incluyó un formato de lectura fácil que sirvió de referencia para otros órganos jurisdiccionales. (2018, p. 1)

Existe otro ejemplo, como es el caso de la resolución emitida por la Jueza Quinto de Distrito del Estado de Morelos, que además de cumplir con las directrices antes referidas para el uso del lenguaje escrito (cuya versión pública fue compartida por esa juzgadora para este trabajo y que se muestra a continuación), incluye igualmente un formato de audio para reforzar la efectiva accesibilidad de quien habría de ser su destinataria, atendiendo a su condición de NNA. La carátula se muestra a continuación:





## RESULTADOS

El diálogo de la SCJN con la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha permitido identificar un núcleo de derechos de NNA que las personas juzgadoras deben salvaguardar en la judicialización de causas en las que participen. A partir de ello, es dable establecer que la justicia mexicana se encuentra en la dirección de lograr una verdadera justicia adaptada. Este trabajo basa su éxito, sin duda, en la estandarización de criterios a través de Protocolos.

Es claro que los avances relatados son importantes. No serán plenos ni completos hasta lograr una trazabilidad del criterio judicial para resoluciones de lectura fácil. Un elemento básico es el empleo de las tecnologías de la información ya disponibles para que, como resultado de un grupo de trabajo interdisciplinario, compuesto por personas

expertas (del tipo que ha permitido generar los Protocolos), se pase del esquema de elaboración “artesanal a otro en el que institucionalmente se ponga a disposición de todos los jueces y juezas una *plantilla digital de formatos* que comprendan las diversas posibilidades de vulnerabilidad (e interseccionalidad) susceptibles de judicialización. Todo ello basado en formatos de lectura fácil bajo enfoque de vulnerabilidad.

De esta forma, existirá un piso mínimo nacional para que las personas juzgadoras comuniquen de manera accesible sus resoluciones; incorporando solamente los datos del caso y enriquezcan el formato con alguna particularidad específica en lugar de tener que partir de cero.

Igualmente, la atención de fondo para las necesidades de justicia de las NNA como grupo en condición de vulnerabilidad demanda apuntalar el esfuerzo de la judicatura concentrado en un objetivo claro: tomar todas las acciones complementarias para que la decisión judicial no sólo resuelva con justicia la controversia planteada, sino que contribuya a mitigar la condición de vulnerabilidad subyacente que continuará con la persona una vez que el proceso culmine.

Ello, conlleva un enfoque multisectorial y social en el que la judicatura dialogue interinstitucionalmente con los otros ámbitos del Estado, para que el proceso sea entendido como un segmento dentro de un enfoque transversal de política pública que ponga a los NNA en el centro de la planeación, ejecución y evaluación de las acciones gubernamentales.

En tal actividad, se podría considerar la visión del Plan Nacional de Primera Infancia desplegado en Brasil. Recordemos que fue identificado por UNICEF et. al. (2021, pp. 2-4), como el principal instrumento de planificación -con un enfoque integral de doce años- que concentra los objetivos estratégicos, lineamientos y mecanismos de coordinación de organismos que implementan políticas públicas, en rubros cruciales para el desarrollo de NNA, tales como: el derecho al juego, medio ambiente, atención a la diversidad, violencia o identidad.

En ese *Plan Nacional de Primera Infancia* uno de los núcleos de la intervención de las autoridades estatales consiste en la *restitución de derechos vulnerados*. Para ello, hace énfasis en el uso intensivo de recursos normativos y en el que el poder judicial tiene una presencia importante, y donde también participan otras áreas del Estado, como los organismos del sistema de seguridad social y los ministerios de desarrollo social.

## **Conclusiones**

La reflexión académica y judicial sobre las condiciones de vulnerabilidad ha permitido transitar hacia un enfoque que entienda el debido proceso no sólo desde la observancia de las formalidades esenciales del procedimiento sino desde un paradigma de igualdad sustantiva. En ello, las Reglas de Brasilia son una referencia básica al dar coordenadas concretas de actuación, tanto para orientar el pensamiento práctico judicial, como para visibilizar y materializar sus avances.

En ese orden de ideas, las judicaturas pueden potenciar los alcances de las Reglas de Brasilia cuando las aplican de la mano de las pautas jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para operativizar buenas prácticas jurisdiccionales. Así se logra una atención con dignidad a personas que comparecen a los procesos con alguna condición de vulnerabilidad. De esta manera, se evita que tal condición se convierta en un obstáculo para que las personas se adapten al proceso y se encamina, por el contrario, a una resolución sustantiva y no sólo formalmente justa.

De todo lo cual, los Protocolos generados por la SCJN son ejemplo de una buena política judicial, especialmente en lo tocante a NNA, directamente aplicables a los casos sujetos a jurisdicción. Para potenciar sus resultados, se identifica la necesidad de vincularlos con nuevas tecnologías de la información para generar formatos de sentencias de lectura fácil. Éstos deben convertirse en documentos simples disponibles para todas las personas juzgadoras y que comprendan las distintas posibilidades de judicialización en las que participen personas en situación de vulnerabilidad en general y NNA en particular; más aún, con políticas públicas transversales e interinstitucionales que pongan en el centro del quehacer público a NNA en las que el proceso judicial sea un ámbito articulado con el resto de la actuación estatal.

## **Referencias bibliográficas**

1. Andreu-Guzmán, F., & Courtis, C. (2008). Comentarios sobre las 100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de

- las personas en condición de vulnerabilidad. En Defensoría General de la Nación, *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad* (pp. 21-42). Buenos Aires, Argentina.
2. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2014). *Ley general de los derechos de las niñas, niños y adolescentes*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf>
  3. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2024). *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
  4. Cárdenas Puente, T. (2021). Garantías para la participación del niño, la niña y el adolescente en el proceso judicial. *Llapanchikpaq: Justicia*, 2(2), 95-103. <https://doi.org/10.51197/lj.v2i2.5>
  5. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Fondo, Reparaciones y Costas)*. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf)
  6. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Caso Chitay Nech y otros vs Guatemala. Sentencia de 25 de marzo de 2010 (Fondo, Reparaciones y Costas)*. [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_212\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_212_esp.pdf)
  7. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Caso Fernández Ortega y otros vs México. Sentencia de 30 de agosto de 2010 (Fondo, Reparaciones y Costas)*. [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_224\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_224_esp.pdf)

8. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Caso Rosendo Cantú y otra vs México. Sentencia de 31 de agosto de 2010 (Fondo, Reparaciones y Costas)*. [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_225\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_225_esp.pdf)
9. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Caso Atala Riffo vs Chile. Sentencia de 24 de febrero de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas)*. [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_239\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf)
10. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Caso Fornerón e hija vs Argentina. Sentencia de 7 de abril de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas)*. [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_242\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_242_esp.pdf)
11. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Caso Ramírez Escobar y otros vs Guatemala. Sentencia de 9 de marzo de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas)*. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_351\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_351_esp.pdf)
12. Delgado Martín, J. (2019). *Guía comentada de las reglas de Brasilia. Comentarios a las reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*. Madrid, España: Programa EUROsociAL.
13. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2023). *Nota técnica de la encuesta nacional de la dinámica demográfica (ENADID)*. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2023/doc/nota\\_tec\\_enadid23.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2023/doc/nota_tec_enadid23.pdf)
14. Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Morelos. (s. f.). *[Archivo de audio]*. Vocaroo. <https://vocaroo.com/1aNHnPFfaiO8>

15. Lorenzetti, R. (2008). Acceso a la justicia de los sectores vulnerables. En Defensoría General de la Nación, *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad* (pp. 31-42). Buenos Aires, Argentina.
16. Mancha Valenzuela, G., et al. (2024). Protocolo de la SCJN para juzgar con perspectiva de género: origen, aplicación, reflexiones y deficiencias. En M. T. Martínez Almanza et al. (Coords.), *Encuentro de ideas: un mosaico de aportaciones interdisciplinarias al conocimiento* (pp. 30-43). CENID, A.C. [https://www.researchgate.net/profile/Eduardo-Poblano-Ojinaga/publication/378766820\\_Encuentro\\_de\\_ideas\\_Un\\_mosaico\\_de\\_aportaciones\\_interdisciplinarias\\_al\\_conocimiento/links/65e88a6dadf2362b637cf305/Encuentro-de-ideas-Un-mosaico-de-aportaciones-interdisciplinarias-al-conocimiento.pdf#page=30](https://www.researchgate.net/profile/Eduardo-Poblano-Ojinaga/publication/378766820_Encuentro_de_ideas_Un_mosaico_de_aportaciones_interdisciplinarias_al_conocimiento/links/65e88a6dadf2362b637cf305/Encuentro-de-ideas-Un-mosaico-de-aportaciones-interdisciplinarias-al-conocimiento.pdf#page=30)
17. Ribbota, S. (2012). Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, pobreza y acceso a la justicia. *Revista Electrónica Iberoamericana*, 6(2), 1-23. <http://www.urjc.es/ceib/>
18. Ruiz, A. E. (2008). Asumir la vulnerabilidad. En Defensoría General de la Nación, *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad* (pp. 7-15). Buenos Aires, Argentina.
19. Salierno, K. V. (2023). Las Reglas de Brasilia y los derechos de la familia, la infancia y la adolescencia. *Infancias vulnerables y acceso a la justicia. Llapanchikpaq: Justicia*, 3(3), 103-129. <https://doi.org/10.51197/lj.v3i3.5>

20. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2018, 14 de noviembre). *Amparo Directo 31/2018*. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/241562>
21. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2020). *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*. SCJN-Derechos Humanos. [https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-01/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20genero\\_2022.pdf](https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-01/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20genero_2022.pdf)
22. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). *Protocolo para juzgar casos de tortura y malos tratos*. SCJN-Derechos Humanos. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-01/Protocolo%20para%20juzgar%20casos%20de%20tortura%20y%20malos%20tratos.pdf>
23. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022). *Protocolo para juzgar con perspectiva de discapacidad*. SCJN-Derechos Humanos. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-09/Protocolo%20para%20Juzgar%20con%20Perspectiva%20de%20Discapacidad.pdf>
24. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022). *Protocolo para juzgar con perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género y características sexuales*. SCJN-Derechos Humanos. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-10/Protocolo%20OSIEGCS.pdf>
25. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022). *Protocolo para juzgar con perspectiva intercultural: personas, pueblos*

- y comunidades afrodescendientes y afromexicanas*. SCJN-Derechos Humanos. [https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-11/VF%20DIGITAL%20Protocolo%20para%20Juzgar%20con%20Perspectiva%20Intercultural\\_Afros.pdf](https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-11/VF%20DIGITAL%20Protocolo%20para%20Juzgar%20con%20Perspectiva%20Intercultural_Afros.pdf)
26. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). *Protocolo sobre legalidad de detenciones en el sistema de justicia penal*. SCJN-Unidad General de Conocimiento Científico y Derechos Humanos. [https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2024-02/Protocolo-sobre-legalidad-de-detenciones-en-el-sistema-de-%20justicia-penal\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2024-02/Protocolo-sobre-legalidad-de-detenciones-en-el-sistema-de-%20justicia-penal_0.pdf)
27. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). *Protocolo para juzgar casos que involucren derechos de acceso en materia ambiental: Acuerdo de Escazú*. SCJN-Unidad General de Conocimiento Científico y Derechos Humanos. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2024-02/Protoc>
28. Torre Cuadrada García-Lozano, S. (2016). El interés superior del niño. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 16, 131-157. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
29. UNICEF. (2006). *Convención sobre los derechos del niño*. Madrid, España. <https://www.un.org/es/events>

## SEMBLANZA DEL COMISIONADO



**SERGIO JAVIER  
MOLINA MARTÍNEZ**

Consejo de la Judicatura Federal  
de México

El Magistrado Sergio Javier Molina Martínez, actualmente es Consejero de la Judicatura Federal.

Es doctor en Derecho, juzgador federal y profesor de asignaturas en la UNAM.

Profesor de Maestría y Especialidad en la Universidad Panamericana.

Ha dictado varias charlas entorno a la reforma laboral, en México y en el extranjero.

Autor de más de 10 ensayos y 3 libros de su autoría.

Revisor en artículos de revistas indexadas. Sus publicaciones explican la gran reforma laboral en su país y la incidencia en los acuerdos comerciales de América del Norte.

Distinguido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia,

como ejemplo de sentencias que salvaguardan y protegen los derechos humanos, así como la incorporación de la perspectiva de género.

La Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México le otorgó el reconocimiento a la cátedra “Alfredo Sánchez Alvarado”.

Es integrante de la Comisión de Seguimiento de las Reglas de Brasilia de la Cumbre Judicial Iberoamericana.



*Ciudad de Panamá*

Ciudad de Panamá

Haakon S. Krohn

[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Panama\\_by.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Panama_by.jpg)

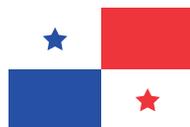
Palacio de Justicia Gil Ponce

<https://images.app.goo.gl/ZPARPUXhQaEDBVxP9>



Palacio de Justicia Gil Ponce

**PANAMÁ**





# EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS VÍCTIMAS DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS

---

Angela Russo de Cedeño

---

*Magistrada de la Corte Suprema de Justicia de Panamá*

*Comisionada de Alto Nivel de la Unidad de Acceso a la Justicia y Género del Órgano Judicial de Panamá*

*Coordinadora de la Comisión de Seguimiento de las 100 Reglas de Brasilia de la Cumbre Judicial Iberoamericana*

**2024**

**Resumen:** *La trata de personas es un delito contra la humanidad con un alcance transnacional que requiere de un esfuerzo coordinado para su prevención, combate y sanción. El Sistema de Administración de Justicia tiene la responsabilidad de tomar medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas, quienes por su condición y las características del delito se encuentran en una situación de vulnerabilidad. La comprensión de la complejidad de este delito, el enfoque de derechos humanos, la mirada interseccional de las y los operadores de justicia y la aplicación de instrumentos como las 100 Reglas de Brasilia, constituyen herramientas fundamentales para garantizar los derechos de las víctimas.*

**Palabras Claves:** *Acceso a la Justicia, Trata de Personas, Vulnerabilidad, Reglas de Brasilia.*

**Abstract:** *Human trafficking is a crime against humanity with a transnational scope that requires a coordinating effort to prevent, combat and punish it. The Justice Administration System has the responsibility of taking measures to guarantee access to justice for victims, who, due to their condition and the characteristics of the crime, are in a vulnerable situation. Understanding the complexity of this crime, the human rights approach, the intersectional view of justice operators and the application of instruments such as the 100 Rules of Brasilia, constitute fundamental tools to guarantee the rights of victims.*

**Keywords:** *Access to Justice, Human Trafficking, Vulnerability, Brasilia Rules.*

**Sumario:** *I. Introducción; II. Delimitando el contexto: situación de la República de Panamá; III. Normativa sobre la Trata de Personas; A. Internacional; B. Nacional; 1. Ley 79 de 2011; 2. Plan Nacional contra la Trata de Personas; 3. Comisión Nacional contra la Trata de Personas; 4. Tipificación del Delito; 5. Propuesta de modificación a la Ley 79 de 2011; IV. Acceso a la Justicia de las Víctimas de Trata de Seres Humanos; V. Las 100 Reglas de Brasilia y la Víctima del Delito de Trata de Personas; VI. Acciones institucionales; VII. Cooperación Jurídica Internacional; VIII. Análisis desde la Experiencia Jurisdiccional; A. Hallazgos del Estudio de 2017; 1. Sistema Inquisitivo Mixto; 2. Sistema Penal Acusatorio; B. Informe del*

*Ministerio de Seguridad Pública 2023; C. Informe de Panamá al Departamento de Estado de EEUU - 2023; IX. Situación de movilidad humana que enfrenta la región y su incidencia en este flagelo; X. Algunas recomendaciones que el Sistema Universal de Derechos Humanos ha realizado a Panamá en esta materia; XI. Conclusiones; XII. Referencias bibliográficas.*

## **I. Introducción**

Este escrito actualiza un trabajo anterior titulado Justicia transnacional contra la trata de seres humanos: dificultades en el acceso a la justicia que fue presentado en el curso denominado “La trata de seres humanos (El Derecho y la Esclavitud en el Siglo XXI), actividad académica que fue organizada en el año 2018, por el Servicio de Formación Continua del Consejo General del Poder Judicial del Reino de España. En esta oportunidad, en el marco del II Congreso Anual de la Comisión de Seguimiento de las 100 Reglas de Brasilia de la Cumbre Judicial Iberoamericana, se presenta nuevamente la posibilidad de reflexionar, sobre este grave flagelo social, donde compartiré una actualización de la experiencia de Panamá en la materia.

Retomaremos algunos puntos claves para conocer cómo en la actualidad en Panamá, se aborda la problemática de la Trata de Personas. Entre otros, revisaremos:

- a) Las acciones para el combate a la trata.
- b) Las limitaciones en el acceso a la justicia de las víctimas de trata de personas.

- c) La tipificación del delito de trata y la nueva propuesta normativa.
- d) Las medidas de cooperación internacional.
- e) Los procesos de trata de personas en los tribunales panameños.
- f) El abordaje de la atención de las víctimas a la luz de las 100 Reglas de Brasilia.
- g) Situación de movilidad humana que enfrenta la región y su incidencia en este flagelo.
- h) Recomendaciones que los Comités de Derechos Humanos han realizado a Panamá en esta materia.

La gravedad que reviste la existencia de redes dedicadas a la trata de personas, a pesar de los muchos esfuerzos realizados para combatirla, sigue siendo una realidad que afecta la vida de millones de personas. Hay avances importantes, aún no suficientes, pero participamos de estos espacios con la convicción firme que, en el intercambio de experiencia y la cooperación, está la clave para acercarnos a la eliminación de esta situación de sufrimiento.

Hoy, cuando la migración forzada por motivos políticos, de seguridad o económicos, hace que millones de personas dejen sus países de origen en busca de oportunidades, nos enfrentamos a graves formas de esclavitud. Eso hace que el riesgo de caer víctima de las redes del crimen organizado que se sostienen a partir de la trata de seres humanos aumente exponencialmente.

## II. Delimitando el contexto: situación de la República de Panamá

La tradición de país de tránsito que ostenta la República de Panamá, la hace atractiva para estas redes criminales, tanto para el tránsito ilegal de migrantes, como para la trata de personas, particularmente con fines de explotación sexual. La valiosa posibilidad de interconexión que brinda el país, aérea, marítima y terrestre, facilita el paso de millones de personas. Sólo el Aeropuerto Internacional de Tocumen, reportó para el primer semestre del 2017, el paso de aproximadamente 7 millones y medio de pasajeros (Tocumen S.A., 2024), para el mismo periodo (enero a junio) del año 2024 se reporta la cifra de 9,382,002 pasajeros, eso es casi el doble de la población del país. Además, según el informe estadístico de junio de 2024, si se compara el mes de junio 2024 con relación a junio 2023, hay una variación de +183,408 es decir +13% de pasajeros, y si dicha comparación se realiza con el mes de junio de 2022, la variación es de +316,853, es decir +24% (Tocumen S.A., 2024).

En los últimos años, Panamá ha experimentado un aumento considerable en el número de personas que han migrado al país desde el extranjero, en búsqueda de fuentes de empleo. También hay migración interna, de personas que se trasladan a la ciudad de Panamá, capital del país, buscando oportunidades educativas y laborales. En las poblaciones indígenas, es común salir de las comarcas (territorios con autonomía política y administrativa), durante los periodos

de cosecha, para emplearse como trabajadores agrícolas. Todo esto aunado a la realidad de movilidad humana que enfrenta la región, que ha elevado el número de personas que ingresan al país por la frontera con la hermana República de Colombia. Es una realidad que, desde la constitución del país, se ha convivido con el flujo permanente de personas de todas partes del mundo, lo que se ha visto acrecentado en la actualidad.

El delito de trata atraviesa también esta realidad migratoria, que muestra participación, tanto de panameños y panameñas como de personas de otras nacionalidades. En el caso de trata con fines de explotación sexual, la participación de estas personas es tanto como víctimas, así como integrantes de las redes transnacionales de captación, traslado, alojamiento y explotación que configuran la comisión de este delito contra la humanidad.

### **III. Normativa sobre la Trata de Personas**

#### **A. Internacional**

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocido como Protocolo de Palermo, aprobado en el año 2000 y ratificado por Panamá, a través de la Ley 23 de 7 de julio de 2004, publicada en Gaceta Oficial N.º 25,095 de 16 de julio de 2004, reconoce en su exposición de motivos, la necesidad de abordar de manera amplia y con carácter

internacional este fenómeno que afecta principalmente a mujeres y niños, tomando en cuenta la pluralidad de países donde se capta, traslada y finalmente se destina a las personas tratadas.

El Protocolo de Palermo define la trata de personas como:

la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (Protocolo de Palermo, 2004, 7 de julio, artículo 3, Gaceta Oficial N.º 25,095 de viernes 16 de julio de 2004 ).

El Protocolo incluye dentro de sus fines la prevención y el combate a la trata, reconociendo la importancia de brindar especial protección a mujeres y niños, y de fortalecer la cooperación internacional para tal fin. Cuando el comportamiento del delito de trata reviste un carácter transnacional, su abordaje se hace imposible si no cuenta con las coordinaciones necesarias, entre países.

Panamá ha suscrito los siguientes instrumentos de carácter internacional que coadyuvan a combatir la trata de personas:

- a) La Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994), aprobada por Panamá mediante Ley 37 de 1998 (Gaceta Oficial N.º 23,576 del 1 de julio de 1998);
- b) El Convenio 182 de la OIT sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación (1999), aprobado en Panamá mediante Ley 18 de 2000 (Gaceta Oficial N.º 24,077 del 19 de mayo de 2000);
- c) El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía (2000), aprobado en Panamá a través de la Ley 47 de 2000 (Gaceta Oficial N.º 24,201 del 15 de diciembre de 2000);
- d) La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, aprobada en Panamá mediante Ley 5 de 1987 (Gaceta Oficial N.º 20,830 del 25 de mayo de 1987);
- e) La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985), aprobada en Panamá a través de la Ley 12 de 1991 (Gaceta Oficial N.º 21,815 del 25 de junio de 1991); y

- f) El Estatuto de Roma (1998) aprobado en Panamá a través de la Ley 14 de 2002 (Gaceta Oficial N.º 24,512 del 15 de marzo de 2002).

El Estado panameño, a partir de la reforma a la Constitución Política panameña del 2004 (publicada en Gaceta Oficial N.º 25,113 del 11 de agosto de 2004), mediante los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, ha reconocido que los convenios internacionales de protección de Derechos Humanos ratificados por Panamá forman parte del bloque de constitucionalidad. A través del principio de la tutela judicial efectiva, aplicado a sus decisiones, la Corte garantiza que todos los derechos consagrados en la convencionalidad suscrita por la República sean de obligatorio cumplimiento. Así ha señalado que:

En efecto, la Constitución reconoce (no otorga) una serie de derechos fundamentales que, incluso, se encuentran ampliados y complementados en Convenciones Internacionales sobre derechos humanos. La vigencia de tales derechos, que solo tiene lugar cuando existe un sistema de protección judicial que los tutele efectivamente, es lo que permite que la normatividad de la constitución tenga vigencia, con lo cual se asegura el mantenimiento de la supremacía constitucional y se preserva el Estado de Derecho.

La tutela judicial efectiva se consigue cuando se logra el reconocimiento de los derechos fundamentales

establecidos en la Constitución, en los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos vigentes en Panamá y en las leyes, de manera que los mismos puedan ser restaurados cuando han sido lesionados.

Finalmente, es importante señalar que los derechos fundamentales tutelables a través de un amparo pueden estar reconocidos en la Constitución, en los Tratados y Convenios Internacionales sobre derechos humanos vigentes en Panamá o en la ley, tal y como sabiamente lo establece el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, 21 de agosto de 2008).

Y es que tal como ha indicado Tascón et al. (2022) al referirse a los derechos humanos en los contextos de justicia:

estos deben ser transversales a todos los temas de la vida en sociedad y estar presentes en cada una de las actuaciones de los Estados y de los particulares en general. Por esta razón, ninguna situación debe ser ajena a ellos, pues su rango supremo en la normatividad internacional los dota de una gran importancia. De allí que las y los operadores de justicia, en los procesos que se tramitan por la comisión del delito de trata de personas, deben necesariamente aplicarlos y garantizarlos (Caballero, Lozano, Tascón, Cruz, & Jaimes 2022).

## **B. Nacional**

### **3. Ley 79 de 2011**

Con el impulso de la normativa internacional y el interés del Estado panameño de tutelar la dignidad humana, en el 2011 se aprueba la Ley 79 sobre la trata de personas y actividades conexas, destacando que:

Esta Ley tiene como objetivo adoptar medidas para la prevención de la victimización y revictimización y la protección y asistencia a las víctimas y posibles víctimas de trata de personas, panameñas o extranjeras en territorio nacional o trasladadas al territorio nacional y panameñas en el exterior, garantizándoles el respeto a los derechos humanos, así como para la penalización de la trata de personas y actividades conexas y el fortalecimiento de las políticas y acciones de seguridad del Estado frente a estos hechos punibles (Ley 79 de 2011 sobre la trata de personas y actividades conexas, artículo 1, Gaceta Oficial Digital N.º 26,912 A de viernes 15 de noviembre de 2011).

La norma, además de elevar la Política Nacional contra la Trata de Personas a tema de Estado, dedica un capítulo a las víctimas del delito y define como tal a aquella persona que ha “sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales como consecuencia de este delito o de las actividades conexas.

También se consideran víctimas las personas dependientes o relacionadas con la víctima” (Ley 79 de 2011 sobre la trata de personas y actividades conexas, artículo 34).

Es interesante evidenciar que el Capítulo V denominado “Víctima del Delito”, al que nos hemos referido, y que aborda temas de atención, protección y derechos de las víctimas, está ubicado antes que las disposiciones penales y procesales. Esto responde posiblemente a que el legislador entendió la complejidad de la situación en cuanto a las víctimas y para ser considerada víctima no es indispensable que se hubiese abierto un proceso contra las personas responsables de la comisión del ilícito (Ley 79 de 2011 sobre la trata de personas y actividades conexas, artículo 35). Más adelante al abordar las dificultades para el acceso a la justicia, volveremos sobre las medidas que el legislador propone en este apartado.

Ahora bien, el Decreto Ejecutivo N.º 303 del 6 de septiembre del 2016, que reglamenta la Ley 79 de 2011 sobre la Trata de Personas, publicado en Gaceta Oficial N.º 28133-A, dispone varios principios rectores, nos referiremos a dos de ellos:

“Artículo 3: ...

### **1. Principio de la Primacía de los Derechos Humanos.**

Los derechos humanos de las víctimas de los delitos de trata de personas y sus dependientes o personas relacionadas con éstas, constituirá el centro de toda actividad, para prevenir, detectar, investigar, procesar, sancionar, proteger y asistir.

...

**3. Principio de protección:** En la aplicación de este Reglamento se considerará primordial la protección de la vida, la integridad física y sexual, la libertad y la seguridad de las posibles víctimas del delito de trata de personas, las personas dependientes o relacionadas con estas y los testigos del delito que se encuentran bajo amenaza. No será requisito para otorgar la protección, la colaboración de la víctima con la investigación o la presentación de la denuncia”.

De tal forma se rescata, primero, que los derechos humanos están en la base de los criterios para juzgar los delitos de trata, y segundo, que no es requerida la colaboración de la víctima con el proceso para que pueda hacer uso de los beneficios de su condición.

El artículo 34 del Decreto en mención, establece responsabilidades para el Órgano Judicial de Panamá, entre las que están:

- a) Capacitar el personal jurisdiccional y de apoyo judicial relacionado, con la aplicación de la Ley de trata de personas;
- b) Orientar y derivar los posibles casos de trata de personas, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Unidad de Identificación;
- c) Recopilar estadística en los casos de trata de personas, según sus competencias y suministrarla trimestralmente a la Comisión Nacional;

- d) Diseñar o adecuar los protocolos y manuales de actuación en caso de posibles casos de trata de personas;
- e) Designar a un personal de contacto, con conocimientos en temas contra la trata de persona, para su asistencia a las sesiones de las comisiones técnicas que disponga la Comisión Nacional contra la Trata de Personas; y
- f) A través de la instancia competente brindar asistencia a la víctima de trata de personas.

## **2. Plan Nacional contra la Trata de Personas**

La Ley 79 de 2011 indica que para alcanzar los fines de la Ley se establece un Plan Nacional contra la Trata de Personas (artículo 6) y crea una Comisión Nacional con la misión inicial de elaborar el Plan “...en coordinación con las instituciones estatales, no estatales, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales de acuerdo con sus competencias y el apoyo que brinden a la lucha contra la trata de personas”. (artículo 8)

Es así, que a siete meses de entrada en vigencia de la Ley, se aprueba el primer Plan Nacional contra la Trata de Personas 2012-2017 (en adelante Plan Nacional o Plan), mediante Decreto Ejecutivo N.º 464 de 2 de julio de 2012, publicado en la Gaceta Oficial N.º 27,070-A de 4 de julio de 2012, para cuya elaboración, tal como lo describe la introducción del propio documento, se contó con la asistencia de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

y se utilizó, como base un Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas de la República del Perú, que había sido elaborado por la OIM.

El Plan Nacional contra la Trata de Personas fue constituido a partir del establecimiento de un marco conceptual y un marco jurídico (nacional e internacional), que permitió el desarrollo de una propuesta estructurada. Por la importancia y el impacto que éste ha tenido, especialmente en materia de coordinación, dedicaré un momento a su descripción.

Los principios rectores en los que descansa el plan son: perspectiva de género, interés superior de la persona menor de edad, igualdad, participación de la cooperación internacional, entre otros.

La República de Panamá tomó como base para la elaboración del Plan Nacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres protocolos: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños; el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, y el Protocolo Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones.

El eje estratégico IV relativo a la cooperación internacional, establece dos objetivos específicos a saber:

1. Procurar la cooperación internacional con organismos internacionales y otros Estados a través

del cumplimiento de los diversos instrumentos internacionales ratificados por Panamá, en particular aquellos relativos a la Trata de Personas.

2. Procurar asistencia judicial y el intercambio de información en las investigaciones sobre la comisión del delito de Trata de Personas. (Ministerio de Seguridad Pública, 2012)

Actualmente se encuentra vigente el Plan Nacional contra la Trata de Personas para el quinquenio 2022-2027, aprobado mediante Decreto Ejecutivo de 16 de octubre de 2023 y publicado en la Gaceta Oficial N.º 29890-A de la misma fecha. Este plan da continuidad a los planes anteriores, inspirado en los mismos principios, con los mismos ejes y destaca en sus considerandos que, el Consejo Directivo de la Comisión Nacional contra la Trata de Personas lo adoptó basado en los ejes estratégicos para prevenir, investigar, sancionar la Trata de Personas y actividades conexas; garantizar la atención y protección a sus víctimas, familiares y personas relacionadas; promover la cooperación internacional, y asegurar la eficacia y efectividad de la implementación, coordinación y monitoreo del mismo (Ministerio de Seguridad Pública, 2023).

La mayor parte de los trabajos coordinados que se han realizado, se alcanzaron teniendo como hoja de ruta el Plan Nacional. El Órgano Judicial participa de la Comisión Nacional que tiene la principal responsabilidad de ejecución, no obstante, asume una responsabilidad directa en el plan,

es la capacitación a las y los operadores de justicia y a eso hemos dedicado grandes esfuerzos.

### **3. La Comisión Nacional contra la Trata de Personas**

La Comisión Nacional contra la Trata de Personas, según lo establece el Plan Nacional (2023), tiene la responsabilidad de diseñar, ejecutar y dar seguimiento a la Política Nacional en esta materia. Es un organismo técnico administrativo, con personería jurídica, adscrito al Ministerio de Seguridad Pública.

El artículo 15 del Plan establece la estructura de esta Comisión:

- Un Consejo Directivo.
- La Secretaría General.
- Las Comisiones Técnicas.
- Las Unidades Técnicas.

Quien ocupe el cargo de presidente o presidenta de la Corte Suprema de Justicia, integra el Consejo Directivo de la Comisión Nacional. Esta Comisión tiene a su vez unidades técnicas, una de esas es la Unidad de Identificación y Atención de Víctimas; encargada de la identificación y atención primaria de las posibles víctimas de trata de personas.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá ha adoptado los siguientes acuerdos:

- a) Acuerdo 626 de 15 de octubre de 2009 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por el cual se aprueba la Política Institucional de Acceso a la Justicia y Género;
- b) Acuerdo 244 de 13 de abril de 2011, que adopta la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Órgano Judicial de la República de Panamá; y
- c) Acuerdo 368-A de 8 de julio de 2019 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que adopta en el Órgano Judicial la versión actualizada de Las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

Estos instrumentos contienen disposiciones, en cuanto a la atención de las víctimas del delito y establecen marcos, para la aplicación de la perspectiva de género en la actividad jurisdiccional; asunto de importancia, en aquellos procesos donde es parte una mujer; muchas veces en calidad de víctima. La trata de personas es una de esas situaciones.

#### **4. Tipificación del Delito**

Es también con la Ley 79 de 2011 que, Panamá adiciona el Capítulo IV denominado “Delitos contra la Trata de Personas”, al Título XV de “Delitos Contra la Humanidad”, del Libro Segundo del Código Penal. Es de destacar que a la fecha se han presentado algunas iniciativas con la intención de modificar el tipo penal y algunos aspectos procesales de su tramitación. Al momento de la elaboración de este documento se discutía en el Órgano Legislativo

un proyecto de ley para la modificación de la Ley 79 de 2011, más adelante dedicaremos un espacio a analizar ésta propuesta normativa.

Ahora bien, tal es el interés del Estado panameño de tutelar la dignidad de todas las personas, que ha incluido a la Trata de Personas en el Capítulo de Delitos contra la Humanidad. El artículo 456-A del Código Penal, describe las conductas que perfeccionan este delito:

Artículo 456-A. Quien promueva, dirija, organice, financie, publicite, invite o gestione por cualquier medio de comunicación individual o de masas o de cualquiera otra forma facilite la entrada o salida del país o el desplazamiento dentro del territorio nacional de una persona de cualquier sexo, para realizar uno o varios actos de prostitución o someterlas a explotación, servidumbre sexual o laboral, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil, mendicidad, extracción ilícita de órganos o adopción irregular, será sancionado con prisión de quince a veinte años (Código Penal,456- A).

El mismo artículo considera una serie de agravantes del delito al indicar que:

La sanción será de veinte a treinta años de prisión, cuando:

1. La víctima sea una persona menor de edad o se encuentre en una situación de vulnerabilidad o discapacidad o incapaz de consentir.

2. La víctima sea utilizada en actos de exhibicionismo a través de medios fotográficos, filmadoras o grabaciones obscenas.
3. El hecho sea ejecutado por medio de engaño, coacción, violencia, amenaza, fraude, sustracción o retención de pasaportes, documentos migratorios o de identificación personal.
4. El hecho sea cometido por pariente cercano, tutor o quien tenga a su cargo la guarda, crianza, educación o instrucción de la víctima.
5. El hecho sea cometido por un servidor público (Código Penal, artículo 456- A).

Dentro de los términos de la Ley 79 de 2011, nos referiremos a modalidades comunes de trata de personas identificadas en el país, a saber:

Artículo 4: Para los efectos de esta Ley, los siguientes términos se entenderán así:

...

5. Explotación: Obtención de beneficios financieros, comerciales o de otro tipo a través de participación ajena o de otra persona en actos de prostitución, servidumbre sexual o laboral incluidos actos de pornografía y la producción de materiales pornográficos.

...

8. Prácticas análogas a la esclavitud: Incluye la servidumbre por deudas, los matrimonios forzados

o serviles y la entrega de niños para su explotación, que son formas de la trata de personas.

9. Prostitución forzada: Situación en la cual la víctima es manipulada u obligada a ejecutar actos que involucran a su cuerpo para satisfacer deseos sexuales de otra persona u otras personas, con o sin remuneración por ello.
10. Servidumbre: Estado de dependencia o sometimiento de la voluntad en el que la persona victimaria induce u obliga a la víctima a realizar actos o trabajos o a prestar servicios con el uso del engaño, amenazas u otras formas de violencia.
11. Situación de vulnerabilidad: Comprende tres supuestos básicos:
  - a) Que la víctima no tenga capacidad para comprender el significado del hecho (persona menor de edad, incapaz).
  - b) Que la víctima no tenga capacidad para resistirlo (con discapacidad, estado de necesidad económica, bajo nivel cultural).
  - c) Que la víctima sea objeto de engaño, coerción o violencia.

La situación de vulnerabilidad de la víctima es un medio utilizado por el tratante para el acercamiento y control y se incluye en el tipo penal base o como uno de los agravantes del delito (Ley 79 de 2011, artículo 4).

## 5. Propuesta de modificación a la Ley 79 de 2011

A la fecha de elaboración de este documento, se encuentra en la Asamblea Nacional de Diputados una propuesta de modificación normativa que, está próxima a ser discutida en primer debate, en el mes de octubre de 2024.<sup>1</sup>

Y es que, el delito de trata atraviesa también la realidad migratoria que muestra la participación tanto de panameños y panameñas como de extranjeros(as), tal como reflejan nuestras estadísticas, en el caso de la trata de personas con fines de explotación sexual, la participación de estas personas es tanto como víctima y como integrante de redes internacionales de captación, traslado y explotación que configuran la comisión de este delito contra la humanidad.

Líneas arriba, se describió el alcance de la normativa internacional y nacional que actualmente se encuentra vigente en nuestro país; la reciente propuesta de modificación normativa, según la versión del documento discutido en primer debate, tiene como propósito actualizar la ley 79 de 2011, que es la ley contra la trata de personas y actividades conexas; reconociendo a la trata de personas como una grave violación de los derechos humanos, una amenaza para la seguridad nacional, como un delito transnacional que se caracteriza por la explotación de seres

---

1. Al momento de realizar las gestiones para la publicación de las conferencias, el proyecto de la ley había recibido sanción en tercer debate y se encontraba pendiente de sanción por el Presidente de la República.

humanos con fines de lucro y que es una situación donde están inmersas las personas en situación de vulnerabilidad que, tal como reconocen las 100 Reglas de Brasilia, y esa característica profundiza la necesidad de contemplar una respuesta integral.

Para ello, se requiere de una coordinación tanto a nivel nacional como a nivel internacional, porque estamos hablando de crimen organizado. En el ámbito nacional dicha coordinación se ejecuta a través de un Plan Nacional contra la Trata de Personas, que tiene su génesis en las coordinaciones que desarrolla la Comisión Nacional contra la Trata de Personas.

El objetivo de esta propuesta normativa, tal y como se plantea en la exposición de motivos, es adecuar la legislación panameña a los estándares internacionales y a las nuevas realidades de la trata de personas, pues al tratarse de crimen organizado todo va cambiando rápidamente, por ejemplo, antes era muy común que se le retirara a la víctima sus documentos de identidad personal (pasaporte); pero hoy día no necesariamente es así, de conformidad con lo que se informa en foros académicos; toda vez que, en la actualidad, las víctimas reportan que son amenazada ellas o sus familias, les dicen que ellas pueden estar en riesgo si no realizan lo que el tratante les indica o que su familia puede sufrir un daño; por lo que las víctimas se ven compelidas a hacer lo que la persona del tratante les requiere.

Los datos revelan que aún persisten deficiencias significativas en la prevención, investigación y sanción de

la conducta, a pesar de que tenemos esta Ley 79 de 2011, y de allí la importancia y una de las razones por las cuales se ha considerado la modificación de esta ley a través de la propuesta normativa en comento.

El problema de la tipificación del delito de trata de personas vigente en Panamá, radica en que la definición actual limita la identificación de víctimas al exigir un desplazamiento físico, lo que dificulta la persecución de casos dentro de las fronteras nacionales y, es por eso que, una de las cosas que se hace con esta propuesta de modificación normativa, es proponer una nueva definición del delito de trata de personas que deje claro que no se requiere un desplazamiento físico y que además, si el desplazamiento se da, no necesariamente tiene que ser de un país al nuestro, sino que puede darse un desplazamiento interno.

La consecuencia de una tipificación como la que se ha tenido hasta ahora, a pesar de todos los esfuerzos para combatir la llamada esclavitud del siglo XXI, es que los casos pudieran estar siendo clasificados como otros delitos. Ya hemos tenido en el Órgano Judicial de la República de Panamá, el problema de que se confunde lo que es el tráfico ilícito de migrantes, con el delito de trata de personas; esto pudiera provocar un subregistro de los casos, como ya ha pasado, y que se tramiten y/o registren estadísticamente con una tipificación, cuando realmente corresponden a un delito distinto.

También, se busca con la propuesta de modificación de la Ley 79 de 2011, entre otras cosas, fortalecer el fondo económico

destinado a detección de víctimas, su reintegración social y el proceso de indemnización. Además, como hemos dicho, una adecuada tipificación del delito que no exija el desplazamiento. Se resalta este aspecto, porque los datos reflejan que, a lo largo de los años, son muy pocas las condenas por el delito de trata de personas, lo que pudiera ser una consecuencia de una tipificación que no responde a la realidad del día de hoy.

Otro aspecto para destacar es que, a pesar de que la Ley 79 de 2011 establece la creación de un fondo económico que se destine a la atención de las víctimas, éste es un tema que la modificación que se pretende toma muy en cuenta, pues considera aspectos tales como su reintegración social y el proceso de indemnizaciones, porque hasta la fecha pareciera que las indemnizaciones no han sido plenamente efectivas, lo que se desprende de la revisión de las sentencias que se han dictado. La propuesta normativa plantea establecer, en uno de los artículos, la responsabilidad del juez o jueza, para que en la sentencia contemple la indemnización correspondiente, al tiempo que establece pautas al juez, respecto de cómo debe hacerse dicha indemnización.

Además, el proyecto de ley cuenta con un glosario que amplía algunos conceptos o términos, en ese sentido, se incluyen términos como el de acceso a la justicia y se señala que, comprende el facilitar la participación en el proceso judicial a las personas víctimas de trata, incluyendo las que se encuentren en situación de tránsito a otros países, y la utilización de herramientas como el anticipo jurisdiccional de la prueba con prioridad.

Para la comprensión y aplicación de esta figura (anticipo jurisdiccional de prueba), el Órgano Judicial ha hecho importantes esfuerzos a través de la formación a las y los operadores(as) de justicia, con la ayuda de organismos de cooperación internacional, como la que se desarrolla a través de la Oficina de Asuntos Antinarcoóticos y Aplicación de la Ley (INL) de la Embajada de los Estados Unidos de América en Panamá, y de la Justice Education Society de British Columbia (JES), con el apoyo de Global Affairs Canada.

Y es que, no se debe en ninguna circunstancia restringir a las víctimas su derecho a regresar a su país, o a irse de Panamá, una vez que han logrado salir de esa terrible situación de ser sometidas a trata de seres humanos. Por ello, el acceso a la justicia comprende el anticipo jurisdiccional de la prueba con prioridad, para reconocer a la víctima ese derecho que tiene a que se respete su voluntad de regresar a su país.

Además de esta figura, deben facilitarse las medidas de protección internacional frente al crimen organizado transnacional y la posibilidad de utilizar medios telemáticos para brindar el testimonio de una forma que mantenga protegida su identidad y su ubicación, porque ello también es un derecho que forma parte del acceso a la justicia.

Sin lugar a dudas, resulta fundamental respetar tiempos de recuperación y reflexión para la persona víctima y facilitar órdenes de compensación que reparen realmente el daño que se le ha realizado a la víctima y en esto es importante hacer énfasis, muchas veces cuando se piensa en indemnización

(a pesar del poco reconocimiento que se ha dado en sentencias), se comete el error de pensar en indemnización económica, pero no solamente debe comprender el dinero con el que se va a resarcir a la víctima, sino que también debe incluir la forma de ayudarla en esa etapa para recuperarse de la afectación tan profunda en su persona y en su entorno familiar, el que también ha sido afectado, y en fin, en lo que se reconoce como el proyecto de vida, es decir, qué hubiese hecho la víctima si no hubiera caído en las manos del tratante.

Esta propuesta de modificación legal, amplía el término de actividades conexas, haciendo una referencia expresa a cuando el engaño o la coacción se dé aprovechándose de la situación de vulnerabilidad de la víctima y, se trae a colación esta específica ampliación enfocada en la situación de vulnerabilidad, porque este análisis se realiza en el marco de un Congreso 2024 de las 100 Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, que coordina la Comisión de Seguimiento de las Reglas de Brasilia de la Cumbre Judicial Iberoamericana. Instrumento que toma en cuenta las situaciones de vulnerabilidad a la que están expuestas muchas personas y grupos de personas, entre ellas, mujeres niños, niñas, personas de edad avanzada, personas que tienen una orientación sexual o una identidad de género diversa, personas que pertenecen a un grupo específico como serían los pueblos indígenas y personas afrodescendientes; estas últimas, las personas afrodescendientes, fueron incluidas en

la última actualización de las 100 Reglas de Brasilia y que ahora cobra todavía más relevancia, toda vez que en el caso panameño, según datos del censo del año 2023, hay un 31% de panameños y panameñas que se auto reconocen como afrodescendientes.

La propuesta normativa, sugiere incluir también la referencia al daño al proyecto vital, entendiendo por éste, la afectación que impide o menoscaba gravemente las expectativas de desarrollo personal, familiar, profesional de la persona víctimas y factibles en condiciones normales, así que como expliqué, el o la juzgadora debe tomar en cuenta que, cuando una víctima del delito de trata de persona accede al torrente del Órgano Judicial, es muy probable que su proyecto vital se haya visto afectado; por ello se debe buscar restablecerle a esa persona o darle la oportunidad de que se le reestablezcan esas cosas en las que el hecho de haber sido tratada, ha afectado su proyecto de vida.

De aprobarse el texto como ha sido propuesto, se ampliaría el concepto de situación de vulnerabilidad, obviamente este aspecto interesa muchísimo en el marco del análisis que estamos desarrollando. El documento que se encuentra en debate en el Órgano Legislativo reconoce que las situaciones de vulnerabilidad se pueden dar en tres contextos distintos:

1. Previo a la situación de victimización.
2. Generada por el tratante, de manera que la comisión del hecho delictivo en sí mismo coloca a la víctima en una situación de vulnerabilidad.

3. Puede ser mantenida por el entorno social de manera indirecta.

En una de las conferencias dictadas en este Segundo Congreso de las 100 Reglas de Brasilia, puntualmente la dictada por el compañero e integrante de la Comisión de Seguimiento de las 100 Reglas de Brasilia de la Cumbre Judicial Iberoamericana, Juan Manuel Fernández Martínez, éste indicaba muy atinadamente que, para garantizar el acceso a la justicia debe hacerse un “traje a la medida”, que permita a las personas en situación de vulnerabilidad estar en igualdad de condiciones; él daba el ejemplo en el contexto de la atención de las personas con discapacidad, pero dicha referencia puede contextualizarse a la perfección si lo analizamos desde la realidad de las víctimas de trata de personas.

De manera tal que, como personas encargadas de administrar justicia, servidores o servidoras públicas, actores clave (Policía, Ministerio de Seguridad, UPAVIT, Ministerio Público u Órgano Judicial), debemos diseñar ese traje de manera tal que el sistema les dé respuesta a las víctimas y no que sean las víctimas que tengan que amoldarse a las instituciones.

Otro artículo que se ha propuesto modificar, es el de las funciones de la Comisión Nacional contra la Trata de Personas, con el objetivo de favorecer la prevención, detección, coordinación y atención de la persona víctima y mejorar el alcance territorial. Además, se analiza la modificación del artículo 16 de la Ley 79 de 2011, para

incluir como integrante de la Comisión al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), toda vez que la experiencia del 2011 a la fecha, hizo tomar en consideración a quienes proponen esta modificación que, si no toma en cuenta al MEF como un actor clave en el combate a la trata de personas, será más difícil lograr un resarcimiento para la víctima u obtener los recursos que se necesitan para poder hacerle frente a un delito como el de la trata de personas, especialmente por su connotación de crimen organizado.

Se propone una modificación de forma al cambiar la denominación en la ley vigente, donde aparece el Instituto Nacional de la Mujer, por lo que hoy es el Ministerio de la Mujer.

También, se ha propuesto incluir como integrante de la Comisión Nacional contra la Trata de Personas, al director o directora de la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS); ya que como bien lo ha explicado Don Juan Manuel Fernández Martínez, en la ya referida conferencia sobre “La Tutela Judicial de las Personas en Condición de Vulnerabilidad: una Mirada Iberoamericana desde la Discapacidad”, es sumamente importante que se considere la realidad de todas y cada una de las personas que pudieran estar en una condición de vulnerabilidad, como son las personas con discapacidad.

Así, los y las operadoras judiciales deben proporcionar a la víctima de trata con discapacidad, todas las garantías para que se respeten sus derechos y estos no sean violentados, incluso por el propio Sistema de Administración de Justicia.

En esa nueva conformación de la Comisión Nacional, se propone integrar una representación de la sociedad civil; alineando esta estructura con el Protocolo de Palermo que así lo establece. Además, dando cumplimiento a los principios de la justicia abierta, pues no podemos hablar de justicia abierta, de democracia y de darle una real respuesta a la víctima, si no tomamos en cuenta la opinión de la sociedad civil.

Y es que, tal como se precisa en la Declaración del XVII Encuentro de Magistradas de los Más Altos Órganos de Justicia de Iberoamérica, llevado a cabo en 2018 en Ciudad de Guatemala, bajo el título: “Identidades de Género y Justicia Abierta para las Mujeres”, la Administración de Justicia debe:

- Crear canales permanentes y auditables de participación ciudadana de mujeres desde una perspectiva de género en las distintas etapas tempranas de diseño de procesos de evaluación y mejora continua de programas, políticas, planes y acciones del Poder Judicial.
- Facilitar la participación ciudadana de las mujeres de diversas razas, orígenes étnicos, religiones o creencias, discapacidades, entre otras, en la formulación de estrategias para contar con una justicia abierta inclusiva con perspectiva de género. (Declaración del XVII Encuentro de Magistradas, 2018)

Otro artículo que se propone modificar es el artículo 36 de la Ley 79 de 2011, que tiene que ver con los derechos de las víctimas de trata, como derechos que tienen que reconocerse y garantizarse, irrenunciables e indivisibles. Además, de los ya referidos, podemos mencionar: la protección física y emocional; el derecho a la protección de su identificación, ubicación, privacidad; el respeto a la personalidad, a recibir información clara sobre los derechos que le asiste y sobre los mecanismos de los que puede disponer, a que se utilice un idioma o medio que comprenda la víctima y que sea acorde a su nacionalidad o cultura, a su grado de madurez o discapacidad, a ponerse en contacto con representantes consulares y diplomáticos de su país y, además, entre otras cosas a la representación legal gratuita, que la debe proporcionar el Estado.

Reitero la importancia del respeto del derecho a la privacidad, las y los operadores de justicia deben apegarse a las normas de protección de datos, no deben estar divulgando información personal del caso y se debe respetar la privacidad de cada una de las víctimas, sea cual sea su condición, su identidad de género; ya sea que se trate de un niño, niña o adolescente, una persona de edad avanzada o en otra condición.

Se plantea la modificación del artículo 37 de la Ley 79 de 2011, en cuanto al derecho que le asiste a la víctima a no ser detenida, imputada, acusada, ni en general sancionada, por haber entrado a residir de manera irregular en el territorio nacional o no presentar adecuadamente la

documentación; tampoco, podría ser sancionada o detenida y por haber participado en actividades ilícitas o delictivas, en la medida en que esa participación sea consecuencia directa de su situación de víctima.

Se propone también la modificación del artículo 38 de la Ley contra la Trata de Personas, que tiene que ver con la indemnización a la víctima en la sentencia y, tal como señaló con anterioridad, le correspondería al juez o jueza que dicta la sentencia condenatoria reconocer una indemnización a la víctima. Dicha decisión habría de incluir, por mandato legal, los costos del tratamiento médico, psicológico, de la terapia de rehabilitación, los ingresos perdidos o lucro cesante, el daño al proyecto vital y cualquier otro daño o costo que estime la o el juzgador.

Resalto este punto, porque la normativa dejaría plasmada textualmente, la autoridad del juez o la jueza para, a través de una sentencia motivada decir qué otro costo pudiera considerarse como parte de la indemnización a la víctima en la sentencia, incluyendo el costo de los honorarios por la asistencia letrada.

El artículo 41 de la Ley 79 de 2011, también recibe una propuesta de modificación y, se considera primordialmente la protección de la vida, la integridad y la libertad física de las víctimas del delito de trata de personas, así como de los testigos del delito y de las personas dependientes relacionadas con la víctima, sin distinción de raza, edad, sexo, creencias religiosas y se agrega lo que tiene que ver con la diversidad sexual o política, la nacionalidad (que ya

estaba antes). Enfatizo aquí que, no solamente se señala lo que dice el artículo 19 de nuestra Constitución Política, sino que la propuesta de modificación agrega la diversidad sexual y además agrega que si la persona es menor de edad debe tomarse en cuenta el interés superior de ésta y el respeto y protección de sus derechos.

Éstas son algunas de las normas más relevantes (no las únicas) que propone modificar o incorporar la propuesta normativa que, en octubre de 2024, al momento de elaborar esta ponencia, se encontraba en la Asamblea Nacional de Diputados de la República de Panamá. Este tema está en el tintero del debate, por la deuda existente con las víctimas, en la garantía plena de sus derechos y, particularmente con las víctimas de trata. Esto ha llevado al convencimiento de que es necesario modificar la legislación vigente, para que realmente responda a los estándares internacionales de derechos humanos y a todos los convenios internacionales que hemos suscrito en la materia.

### **III. El Acceso a la Justicia de las Víctimas de Trata de Seres Humanos**

Panamá cuenta con una importante plataforma jurídica, que sustenta el combate a la trata de personas. Ahora bien, la norma se enfrenta a una realidad material, que incluye aspectos como la pobreza y la exclusión social, a lo que Panamá no escapa.

La pobreza es una de las situaciones de discriminación que afectan en mayor número a las mujeres. El Protocolo

de Palermo en su artículo 9, en el capítulo dedicado a la prevención, cooperación y otras medidas, señala que:

Los Estados parte adoptarán medidas o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral o multilateral, a fin de mitigar factores como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas que hacen a las personas, especialmente mujeres y niños, vulnerables a la trata (Protocolo de Palermo, 2004, artículo 9).

Reconoce así, el Protocolo de Palermo, estas realidades vinculadas al delito de trata de personas, fenómeno que encuentra fácil arraigo en las desigualdades que lamentablemente caracterizan a nuestras sociedades.

Los patrones culturales y machistas fomentan algunas prácticas y, es socialmente permitido que los hombres desarrollen algunas conductas que hacen que el crimen organizado vea a la trata de seres humanos como una actividad lucrativa. Las relaciones sociales aun distan mucho de crear espacios de igualdad para las mujeres, y es fácilmente identificable en todo tipo de medios de comunicación (televisivos, redes sociales, prensa, música), la cosificación del cuerpo de las mujeres, su sexualización a través del erotismo, la pornografía o los estereotipos de género. Aún en Panamá queda mucho por hacer para revertir esta grave situación de discriminación, que favorece la práctica de la trata.

Con este escenario, las y los operadores de justicia debemos comprender que es un fenómeno multidimensional, que sobrepasa nuestras fronteras y así debe ser abordado.

Es común ver en las declaraciones de las víctimas, referirse a la amenaza que reciben de los tratantes, de ir contra la vida e integridad personal de sus familiares. La trata se da en medio de una red de criminales entrelazados internacionalmente, de ahí que la protección debe extenderse al círculo cercano a la víctima, tal como lo dispone la ley panameña.

Nos hemos referido con anterioridad a la vulnerabilidad, a la pobreza y a la discriminación que genera el sistema patriarcal, como situaciones donde se afecta a las víctimas de la trata, especialmente cuando se refiere a mujeres y niñas. Estas situaciones inciden, sobre la capacidad de consentir que tienen las personas, lo cual no debe ser perdido de vista por el juzgador o juzgadora, a la hora de evaluar la posible comisión de este delito. Cuando se encuentran en los procesos declaraciones donde se indica que la persona sabía a lo que venía, estaba consciente, es adulta, no aparenta ninguna discapacidad intelectual o manifiesta su conformidad con la situación, se puede caer en un grave error de interpretación y no reconocer una situación de explotación.

Si bien en Panamá, los procesos de trata de personas han dado cuenta de la existencia de redes dedicadas a la explotación sexual y laboral, no es menos cierto que al hablar de trata de personas es necesario abordar otros temas, tales como la venta de órganos o la mendicidad.

En cuanto a la venta de órganos, la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, indica la dificultad en poder identificar las redes dedicadas a esto, particularmente por la implicación de personal médico. En el manual “Assessment Toolkit: Trafficking in Persons for the Purpose of Organ Removal” (UNODC, 2015), tomando en cuenta que el trasplante es una de las invenciones médicas más remarcables del siglo XX, que ha salvado y prolongado la vida de muchas personas, práctica que llevan a cabo muchos países, se hacen recomendaciones, para evitar la trata con el propósito de la venta de órganos, tal como destaca Mojica (2017):

- El trasplante cadavérico debe ser bajo los principios de justicia (justa oportunidad para todos que necesiten un trasplante), utilidad (cada órgano debe ser trasplantado en una persona que va a sobrevivir más) y la ausencia de condiciones (no se puede determinar a una persona particular que lo va a recibir);
- En el caso de donadores vivos el donante debe estar bien informado y dar su consentimiento voluntariamente;
- Seguimiento a los donantes (daños físicos, psicológicos y emocionales);
- Aplicar un monitoreo estricto en la selección y adjudicación de los órganos;
- No debe haber ningún intercambio monetario o pago por el órgano (brokering está prohibido);

- Los médicos que participen en una donación sólo recibir el pago justificado de sus honorarios por el servicio prestado;
- Toda actividad de donación o trasplante debe ser transparente y abierta al escrutinio, protegiendo el anonimato y privacidad de los donadores y los receptores; y
- Determinar la edad para ser receptor de un órgano (20 años) y la donación (no más de 70 años el donante) (Mojica, 2017).

Estas recomendaciones son muy importantes, porque trazan una hoja de ruta a seguir, para prevenir que esta práctica se realice, particularmente en nuestros países latinoamericanos en donde la pobreza y la falta de oportunidades colocan a las personas en condiciones de vulnerabilidad y mayormente expuestas a ser víctimas de explotación. Si bien en este momento puede no haber proceso judicial abierto por venta de órganos y otros de los fines de la explotación, no está de más tomar las medidas necesarias, para prevenir este tipo de situaciones.

Además, es importante que las y los operadores del sector justicia incluyan estas conductas en el estudio del fenómeno de la trata de seres humanos, pues, aunque hay características que definen la trata laboral o la explotación sexual, las redes criminales tienen similares características: la transnacionalidad, la complejidad en sus operaciones, el sometimiento que imponen a sus víctimas y la lesión sobre

la vida y la dignidad humana. El crimen organizado reduce a las personas a meros objetos para el comercio.

El artículo 63 de la Ley 79 sobre Trata, que reformó en 2011 el Código Penal, incorpora el artículo 456-E al Código Penal, con el siguiente tenor literal:

“Artículo 456-E: El consentimiento dado por la víctima en los delitos establecidos en este Capítulo no exime de la responsabilidad penal”.

Por ello, la vigilancia por parte de los operadores de justicia con respecto al tema del consentimiento de la víctima debe extremarse, a fin de evitar violaciones a los derechos humanos, y por ello la importancia de estos espacios para unificar criterios y estar actualizados en las más recientes corrientes de análisis en estos temas.

El consentimiento es un tema delicado cuando se habla de personas víctimas de trata. El apartado b del artículo 3 del Protocolo de Palermo, considera el consentimiento a la explotación como no válido si se ha demostrado que es resultado de engaño, coacción, fuerza u otros medios prohibidos. Es conocida la complejidad que reviste el consentimiento, donde permite interpretarse de diversas maneras: explícitamente, guardando silencio o tolerando una determinada situación.

Refiriéndose al caso de adultos y de personas menores de edad, el Manual, sobre la lucha contra la trata de personas, para representantes profesionales de UNODC, señala que:

estos dos casos se hacen eco de la obviedad de que nadie puede dar su consentimiento a ser explotado, porque en el caso de los adultos, el consentimiento carece de validez al haberse utilizado medios indebidos y, en el caso de los niños, su situación vulnerable les impide de todas maneras dar su consentimiento (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013).

Dado lo anterior, ninguna persona puede consentir ser explotada, en atención a las diversas modalidades en que se constituye el delito de trata.

La República de Panamá realiza ingentes esfuerzos, para enfrentar a la delincuencia y el crimen organizado, combatiendo este flagelo a través de la divulgación, sensibilización, cooperación, inteligencia, ciencia y tecnología. El rol del Poder Judicial es relevante no sólo en la sanción, sino también, en la colaboración intersectorial necesaria para enfrentar este flagelo.

Hay una serie de derechos que amparan a las víctimas de trata de personas, contemplados en la Ley 79 de 2011, ya aquí comentada. El artículo 36 establece que la víctima de trata de personas tendrá los siguientes derechos irrenunciables e indivisibles:

1. A la protección de su integridad física y emocional;
2. A la protección de su identidad y privacidad, así como al respeto de su personalidad;
3. A recibir información clara y comprensible sobre los derechos que le asisten, en un idioma o medio

que comprenda acorde a su edad, grado de madurez o discapacidad;

4. A ser informada de su derecho de ponerse en contacto con representantes diplomáticos y consulares del Estado de su nacionalidad;
5. A recibir información clara y comprensible de su situación legal y migratoria, en un idioma o medio que comprenda acorde a su edad, grado de madurez o discapacidad, y a tener acceso a servicios de asistencia y representación legal gratuita;
6. A recibir alojamiento apropiado, accesible y seguro, así como cobertura de sus necesidades básicas de alimentación, vestimenta e higiene;
7. A recibir asistencia médica y psicológica, incluyendo terapias y medicamentos;
8. A la protección migratoria, incluido el derecho de permanecer en el territorio nacional de conformidad con lo previsto en la ley;
9. A la repatriación voluntaria y segura a su país de origen o al país donde estuviera su domicilio; y
10. Al respeto de todas las garantías procesales.  
(Artículo 36, Ley 79 de 2011)

El Órgano Judicial de Panamá, como integrante de la Comisión Nacional contra la Trata de Personas, tiene diversas responsabilidades más allá de su natural actividad

de administrar justicia. Entre éstas se encuentra, capacitar a sus servidores y servidoras judiciales en esta temática, actividad que, a través de la Unidad de Acceso a la Justicia y Género del Órgano Judicial y el Instituto Superior de la Judicatura, se ha venido realizando.

La Unidad de Acceso a la Justicia y Género (UNAJUG), creada mediante Acuerdo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia N.º 626 del 2009, modificado por el Acuerdo N.º 69 de 18 de enero de 2024, tiene la misión de ejecutar la Política Institucional del Poder Judicial en materia de acceso a la justicia, aprobada mediante Acuerdo N.º 626 del 15 de octubre del 2009 y establece en su imperativo estratégico III la necesidad de:

Artículo 8. Promover la participación amigable de la víctima de violencia de género en el proceso evitando su revictimización informándola sobre el proceso y sus derechos, brindándole asesoría judicial y acompañamiento para enfrentar el proceso (Órgano Judicial de Panamá, 2009).

La UNAJUG se dedica a la capacitación, investigación, ejecución de proyectos y la divulgación de instrumentos jurídicos, que favorezcan la igual accesibilidad de todas las personas, a los servicios de justicia, especialmente de aquellas que enfrentan condiciones de vulnerabilidad. La formación en perspectiva de género y en materia de acceso a la justicia, es una prioridad de la institución, atendiendo una realidad social, que refleja la existencia de una muy

importante cantidad de procesos de violencia, donde las víctimas son niñas y mujeres.

Y es que la formación especializada es fundamental, tal como lo precisa la Magistrada Española Inmaculada Montabán, al referirse a la capacitación en esta materia:

Es un problema social tan grave y de tanta envergadura que ha determinado la aprobación de numerosos instrumentos normativos internacionales para prevenir y sancionar la Trata de Seres Humanos y proteger a las víctimas. La mayoría de estos documentos advierten que la formación especializada y el uso de la perspectiva de género son imprescindibles en la lucha de la erradicación de estas nuevas formas de criminalidad. (Montalbán, 2015)

El propio Protocolo de Palermo, plantea el deber de los Estados suscriptores en garantizar la formación de los operadores y operadoras en las disposiciones de este instrumento internacional de Derechos Humanos, cuando refiere en el acápite 2 del artículo 10 que,

La capacitación deberá centrarse en los métodos aplicados para prevenir la trata, enjuiciar a los traficantes y proteger los derechos de las víctimas, incluida la protección de las víctimas frente a los traficantes. La capacitación también deberá tener en cuenta la necesidad de considerar los derechos humanos y las cuestiones relativas al niño y a la mujer, así como fomentar la

cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil (Protocolo de Palermo, 2004, artículo 10).

El aporte de otros gobiernos, de las organizaciones internacionales de derechos humanos y de las agencias de cooperación, han sido clave en los avances que los sistemas de justicia muestran en materia del combate a la trata. Me permito un espacio, para referirme a un importante producto, resultado de la cooperación internacional entre el Órgano Judicial de Panamá, y la Embajada de Estados Unidos, a través de su Oficina de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (INL). Éste es el Protocolo de Actuación Judicial sobre el Delito de Trata de Personas y Actividades Conexas, un proyecto al que le dedicamos mucho cariño, tiempo y empeño, con la convicción de contribuir a la mejora de la atención judicial que se da en los procesos judiciales tramitados por el delito de trata de personas.

Dentro de su contenido, el Protocolo de Actuación Judicial sobre el Delito de Trata de Personas y Actividades Conexas cuenta con sesenta (60) definiciones útiles que permiten una mejor comprensión del delito de trata de personas, entre las cuales se describe, por ejemplo:

- Qué son las actividades conexas a las que hace referencia el tipo penal;
- Características del delito transnacional;

- Qué representa el Enfoque de Derechos Humanos, y
- Medidas de atención inmediatas, entre otros.

Esta herramienta no sólo contempla la evolución de las normativas, las diversas modalidades y denominaciones conceptuales, sino también la persistencia de una especial atención y protección de las víctimas de este delito.

El Protocolo de Actuación Judicial sobre el Delito de Trata de Personas y Actividades Conexas, busca enfatizar en los operadores y las operadoras de justicia, que factores como la pobreza, el desplazamiento forzado, la condición de género, son elementos que no pueden estar fuera de su visión. Lo realizamos a través de un proceso conjunto de reflexión entre Jueces y Juezas de Garantías, Magistrados y Magistradas del Tribunal Superior de Apelaciones, Defensores y Defensoras de Víctimas, Técnicas de la Unidad de Acceso a la Justicia y Género, y en su primera fase la asesoría de un experto y una experta de Colombia cuya asistencia técnica se dio gracias al apoyo que proporcionó la Embajada de Estados Unidos, en el marco de la cooperación que se desarrollaba.

Uno de los contenidos importantes del Protocolo, es la Cooperación Jurídica Internacional, basada principalmente en el artículo 4 de la Constitución Política de Panamá. Este valioso instrumento, también, es parte de la respuesta del Órgano Judicial al Plan Nacional contra la Trata de Personas, pensado con varios objetivos entre los que destacan los siguientes:

- Fortalecer y describir los procedimientos y actuaciones,
- Facilitar a los administradores de justicia del área penal la identificación de los tipos penales, modalidades, normativa aplicable y demás elementos requeridos, y
- Que la toma de decisiones en los procesos por el delito de Trata de Personas y Actividades Conexas se enmarque en una actuación jurisdiccional custodia de los Derechos Humanos de todas las personas intervinientes (Órgano Judicial, 2020).

Este Protocolo de Actuación es de fácil y rápida consulta, detallando la actuación judicial acorde con cada una de las fases que enmarcan el Sistema de Administración de Justicia, sobre todo el Penal Acusatorio. Se ha descrito y organizado de acuerdo con las distintas solicitudes y tipos de audiencias. Una de las características principales de este proyecto, es que se inspira en las 100 Reglas de Brasilia.

Investigar y traer a los tribunales a los responsables de estos delitos, en la búsqueda de una sanción a estas conductas penales, no es suficiente. Haber traído el tema de género a la gestión judicial de la trata de seres humanos, es precisamente uno de los logros de la cooperación internacional. Varios han sido los aliados estratégicos interesados en que este abordaje sea enseñado en nuestra Escuela Judicial, siempre bajo la comprensión de que, sin perspectiva de género en la justicia, no hay atención integral a las víctimas, de allí que

el Protocolo se ha constituido en un eje cardinal de esos procesos formativos.

Hace especial incidencia en lo fundamental, que es tomar en cuenta que la afectación diferenciada que sufren principalmente mujeres y niñas, comprende factores que aún imperan en la sociedad y que tienden a subordinarlas, dominarlas y discriminarlas, colocándola en condiciones de mayor vulnerabilidad.

Se incorporó en nuestro Protocolo, dadas las razones aquí expuestas, una guía de Buenas Prácticas para el manejo de casos de Trata de Personas, que involucran la atención a niños, niñas y adolescentes.

Esta sección detalla la participación especial que desempeñará un/a profesional de la salud mental o psicología, quien, con adiestramiento previo, entable empatía con el declarante (niño, niña y/o adolescente) y realice las preguntas propuestas previamente por las partes.

Con este Protocolo, producto de la Cooperación Internacional, hemos avanzado en la labor de impulsar la Perspectiva de Género, especialmente frente a un delito tan complejo y delicado como es el de trata de personas, tal como refiere la Convención de Palermo y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente en mujeres y niños.

Pudiera referirme a otros varios aspectos de la cooperación internacional, sin embargo, quiero destacar algunos que por su relevancia e incidencia resaltan. En primer lugar,

me referiré al curso dictado por el Instituto de Estudios Judiciales de Puerto Rico, denominado “Trata Humana y Tráfico Ilegal de Inmigrantes – Curso Especializado para Juzgadores”, en el que participan jueces y juezas de la región y del que he tenido el honor de ser parte.

Este curso está diseñado, tal como el plan lo describe, con la finalidad de familiarizar a los participantes con el concepto jurídico y manifestaciones de la trata humana como conducta ilícita, sin perder de vista la aplicación de los tratados internacionales, la dimensión de la víctima y los retos de manejar y decidir un caso de trata humana (Instituto de Estudios Judiciales de Puerto Rico, 2024).

En las dos ediciones del curso (marzo 2023 y junio 2024) han participado 66 Jueces y Juezas de República Dominicana, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Perú.

La otra valiosa experiencia de formación ha sido la impartida gracias al apoyo de la Justice Education Society de British Columbia (JES), con el apoyo de Global Affairs Canada, quienes además de desarrollar módulos de capacitación en la materia, apoyaron ampliamente al Órgano Judicial en la divulgación de nuestro protocolo, lo que es una muestra de las sinergias inter agenciales.

También, destacan los esfuerzos que desde la Cumbre Judicial Iberoamericana se realizan para ofrecer a los y las operadoras de justicia, información acorde a lo más reciente en materia de conocimiento científico y derechos

humanos, uno de ellos el coordinado por la Unidad de Género del Poder Judicial de la Nación Argentina, en el que se capacitan formadoras en Perspectiva de Género, Trata de Personas y Explotación Sexual, y en el que tuve la oportunidad hace algunos años de ser certificada. Reitero entonces, la importancia de la formación teórico-práctica en esta materia.

Otro organismo que ha trabajado ampliamente el tema y ha hecho importantes aportes para el acceso a la justicia, no sólo desde el aspecto formativo, sino también desde la investigación, es la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), instancia que, entre otras cosas, ha presentado informes sobre la trata de personas desde el año 2009, y que para el año 2016 reportó que casi un tercio del total de las víctimas de trata de personas a nivel mundial son niñas y niños. Además, establece que las mujeres y niñas comprenden el 71 por ciento de las víctimas (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2016).

En Informe bianual presentado por UNODC, Nueva York, 21 de diciembre de 2016, el Director Ejecutivo de UNODC, Yury Fedotov daba cuenta de que:

La trata de personas con fines de explotación sexual y trabajos forzados continúan siendo las modalidades más detectadas de este delito. Sin embargo, existen también víctimas de trata de personas con fines de explotación de la mendicidad, matrimonios forzados o fraudulentos, obtención de beneficios públicos,

o pornografía (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2016).

Se destacó en esa fecha que, mientras mujeres y niñas tienden a ser víctimas de trata de personas con fines de matrimonios forzados o explotación sexual; hombres y niños son explotados con fines de trabajos forzados en la industria minera, como maleteros, soldados o esclavos. Mientras que el 28 por ciento de las víctimas detectadas a nivel mundial son niñas y niños, en regiones, como África subsahariana y América Central y el Caribe, este grupo poblacional conforma el 62 y 64 por ciento de las víctimas, respectivamente (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2016).

En el año 2022 el Informe Mundial sobre Trata de Personas de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito destaca 11 hallazgos, a saber:

Hallazgo 1. El número de víctimas detectadas desciende por primera vez en 20 años ya que la pandemia limita las oportunidades y potencialmente desplaza a la trata de personas hacia la clandestinidad, al mismo tiempo que restringe la capacidad de las autoridades de aplicación de la ley para combatir el delito.

Hallazgo 2. La trata de personas con fines de explotación sexual es menos detectada durante la pandemia.

Hallazgo 3. Las víctimas recurren al “auto rescate” a medida que las respuestas institucionales son insuficientes.

Hallazgo 4. La ralentización global de las condenas se aceleró durante la pandemia por COVID-19.

Hallazgo 5. El aumento en la impunidad en los países de origen resulta en un mayor número de víctimas transportadas a más destinos.

Hallazgo 6. La guerra y los conflictos son terreno fértil para los tratantes.

Hallazgo 7. El cambio climático multiplica los riesgos de trata de personas.

Hallazgo 8. Los niños y los hombres representan una mayor proporción de las víctimas detectadas a medida que surgen nuevas formas de explotación.

Hallazgo 9. Las mujeres y la niñez sufren más violencia a manos de tratantes.

Hallazgo 10. Los tratantes cada vez mejor organizados explotan a más víctimas, con más violencia y durante más tiempo.

Hallazgo 11. ¿Las mujeres son más propensas que los hombres a ser tratantes o más propensas a ser condenadas?

En el hallazgo 11, formulado como pregunta el informe precisa que las mujeres investigadas por el delito de trata de personas tienen más probabilidades de ser condenadas que los hombres (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2022).

Todos los estudios y hallazgos resultan sumamente importantes para enfocar correctamente los esfuerzos

interinstitucionales, de cara a la comprensión para prevenir y erradicar este terrible flagelo y garantizar el acceso a la justicia de las víctimas.

En enero de 2024, el sitio web de la UNODC recoge declaraciones de Ghada Waly, actual Directora Ejecutiva de UNODC, y realiza algunos análisis a partir del informe de 2022. Reconoce Waly que:

No podemos permitir que las crisis agraven la explotación. Las Naciones Unidas y la comunidad de donantes tienen que apoyar a las autoridades nacionales, sobre todo en los países en desarrollo, para responder a las amenazas de la trata, e identificar y proteger a las víctimas, especialmente en estados de emergencia (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023).

Precisa la nota de prensa que, el séptimo Informe Mundial de UNODC sobre Trata de Personas abarca 141 países y proporciona una visión general de los patrones y flujos de este delito a nivel mundial, regional y nacional, basándose en los casos detectados entre 2017 y 2021. Los hallazgos se basan además en el análisis de 800 resúmenes de casos judiciales y van acompañados de recomendaciones detalladas para las personas responsables de formular respuestas eficaces (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023). Por lo que su cuidadosa revisión proporciona información valiosa, no sólo para quienes gestionan políticas públicas, sino también para quienes administramos justicia.

Se destaca también en el informe del año 2023 que:

El análisis de casos judiciales que se presenta en el informe muestra además que las víctimas de trata de personas, cuando son identificadas, escapan de los tratantes por su cuenta y, de hecho, son “auto rescatadas”: hay más casos de víctimas que escapan y denuncian a las autoridades por iniciativa propia (41%) que casos en los que las víctimas fueron localizadas por las autoridades (28%), miembros de la comunidad y la sociedad civil (11%). Esto es especialmente alarmante si se tiene en cuenta que muchas víctimas pueden no identificarse como tales o temen demasiado a sus explotadores como para intentar escapar. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023).

#### **IV. Las 100 Reglas de Brasilia y la Víctima del Delito de Trata de Personas**

La Corte Suprema de Justicia de Panamá, adoptó la versión actualizada de las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, mediante Acuerdo de Pleno N.º 368-A de 8 de julio de 2019, publicado en Gaceta Oficial N.º 28914-C del miércoles 04 de diciembre de 2019.

El Órgano Judicial de la República de Panamá determina la condición de vulnerabilidad de una persona, atendiendo a lo establecido en la Regla 3, es decir:

Una persona o grupo de personas se encuentran en condición de vulnerabilidad, cuando su capacidad para

prevenir, resistir o sobreponerse a un impacto que les sitúe en situación de riesgo, no está desarrollada o se encuentra limitada por circunstancias diversas, para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

En este contexto se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas quienes, por razón de su edad, género, orientación sexual e identidad de género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, o relacionadas con sus creencias y/o prácticas religiosas, o la ausencia de estas encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico (100 Reglas de Brasilia, 2018).

Las Reglas invitan a las y los destinatarios de éstas, con una perspectiva interseccional, a la priorización en sus actuaciones enfocadas en garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, pero reforzando que algunas de ellas podrían encontrarse en situación de mayor vulnerabilidad, ya sea por la concurrencia de varias causas o por la gran incidencia de una de ellas (Órgano Judicial de Panamá, 2019).

Y es que estos dos llamados que hacen las 100 Reglas de Brasilia, tanto la garantía del acceso a la justicia, como la incorporación de la perspectiva interseccional, resultan fundamentales en las labores que realizamos quienes estamos al servicio de la administración de justicia. El primero (el acceso a la justicia), porque al ser un derecho

instrumental o como algunas personas lo denominan “bisagra”, es la vía para la garantía de otros derechos y, el segundo (la interseccionalidad), porque nos permite brindar un servicio entendiendo cómo la dinámica social y las desigualdades, pueden afectar de manera diferenciada a las personas y colocarlas en condición de vulnerabilidad y, comprender que ello demanda acciones por parte de la administración de justicia para garantizar y respetar los derechos humanos.

Las 100 Reglas de Brasilia contienen un número plural de disposiciones, con referencia a las víctimas del delito. Es así que, la Regla 10 establece que, “A los efectos de estas Reglas, se considera víctima en sentido amplio, toda persona física o grupo de personas que hayan sufrido un daño ocasionado por una infracción del ordenamiento jurídico, incluida tanto la lesión física o psíquica, daños emocionales, sufrimiento moral y el perjuicio económico”.

También, las 100 Reglas de Brasilia hacen el reconocimiento de la victimización, tanto la primaria como la secundaria, como una condición de vulnerabilidad, precisando en la Regla 11 que dicha vulnerabilidad puede tener origen en las circunstancias en que se dio la infracción a la ley penal que la colocaron en condición de víctima, pero también, puede generarse a partir de las particulares características personales de la víctima, por ejemplo su edad, condición económica, estatus migratorio, género, etnia, entre otras.

No pierden oportunidad las 100 Reglas de Brasilia en hacer el llamado a que, en todas las fases del proceso penal,

se procure la protección de la integridad de las víctimas considerando especialmente a

aquellas que corran riesgo de intimidación, de represalias o de victimización reiterada o repetida (una misma persona es víctima de más de una infracción penal durante un periodo de tiempo).

También podrá resultar necesario otorgar una protección particular a aquellas víctimas que van a prestar testimonio en el proceso judicial.

Se prestará una especial atención en los casos de violencia intrafamiliar, así como en los momentos en que sea puesta en libertad la persona a la que se les atribuye la comisión del delito (100 Reglas de Brasilia, 2018, Regla 12)

Este instrumento, para la protección de las víctimas, considera aspectos tales como: el anticipo jurisdiccional de la prueba, la prevención de la revictimización y la importancia de la aplicación de la perspectiva de género para evitar la discriminación hacia la mujer. Sobre la seguridad de las víctimas en condición de vulnerabilidad, se establece que:

Se prestará especial atención a fin de tomar las medidas pertinentes en aquellos supuestos en los que la persona está sometida a un peligro de victimización reiterada o repetida, tales como víctimas amenazadas en los casos de delincuencia organizada, personas menores de edad víctimas de abuso sexual o malos tratos, y mujeres víctimas de violencia dentro de la familia o de la pareja,

o víctimas de delitos de odio (100 Reglas de Brasilia, 2018, Regla 76).

Los procesos de trata tienen una frecuente característica, en cuanto a que la víctima se retracta de la denuncia, sale del país o por diversos motivos no comparece a las diligencias. Esto dificulta que sea acreditada la conducta delictiva. Las 100 Reglas de Brasilia disponen que:

Regla 37: Anticipo jurisdiccional de la prueba. Se recomienda la adaptación de los procedimientos para permitir la práctica anticipada de la prueba en la que participe la persona en condición de vulnerabilidad, para evitar la reiteración de declaraciones, e incluso la práctica de la prueba antes del agravamiento de la discapacidad o de la enfermedad. A estos efectos, puede resultar necesaria la grabación en soporte audiovisual del acto procesal en el que participe la persona en condición de vulnerabilidad, de tal manera que pueda reproducirse en las sucesivas instancias judiciales” (100 Reglas de Brasilia, 2018, Regla 37).

Como se describió con anterioridad, en el año 2018, la Cumbre Judicial Iberoamericana actualizó las 100 Reglas de Brasilia, introduciendo cambios de forma, fondo y explicaciones. Importante es resaltar, en el contexto de las víctimas del delito que, la Regla 56 relativa al acceso a la información para las personas víctimas del delito, es una de las que más desarrollo tuvo en la actualización, incorporándole muchas más garantías. Resaltando la siguientes:

Informar a la víctima de:

- El procedimiento para obtener asesoramiento y defensa jurídica, y en su caso condiciones en las que pueda obtenerse gratuitamente.
- Indemnizaciones a las que pueda tener derecho y, en su caso procedimiento para reclamarlas.
- Servicios de justicia restaurativa disponibles en los casos legalmente procedentes. (100 Reglas de Brasilia, 2018)

No se debe perder de vista, tal como nos recuerda la Regla 58 que, a las personas en condición de vulnerabilidad les asiste el derecho de entender y ser entendida durante todo el procedimiento judicial; esto va de la mano con la obligación de proporcionar un intérprete (junto a otras medidas), para la cual la persona comprenda con claridad el proceso judicial y sus derechos; no se puede llevar a cabo ningún procedimiento si la persona no comprende lo que se le está diciendo o no logra comunicarse adecuadamente con el su interlocutor.

Sin lugar a duda, otro aspecto fundamental que las Reglas sustentan es el de la asistencia legal y la defensa pública, precisando la relevancia del asesoramiento técnico-jurídico para la efectividad de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad (100 Reglas de Brasilia, 2018, Regla 76)

No puedo referirme a la utilización de las 100 Reglas de Brasilia, sin motivar a la lectura de un valioso documento

que acompaña la aplicación de las Reglas, es decir, la Guía Comentada de las Reglas de Brasilia, publicada gracias al Programa EUROsociAL+ de la Unión Europea, a la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y al invaluable esfuerzo de Don Joaquín Delgado Martín. Esta guía que fue trabajada, también, con los insumos que proporcionó la Comisión de Seguimiento de las 100 Reglas de Brasilia, recoge ejemplos prácticos de la aplicación de las 100 Reglas y en sus apartados iniciales, desarrolla precisiones conceptuales. El documento en mención puede ser consultado en el subsitio web de la Comisión de Seguimiento de las Reglas de Brasilia, en la dirección electrónica de la Cumbre Judicial Iberoamérica.

## **V. Acciones Institucionales**

Tal como se puede apreciar con el desarrollo de esta ponencia, a nivel institucional e interinstitucional, se adelantan importantes esfuerzos para la atención de las víctimas del delito, siendo asistencia legal uno que cobra especial relevancia y por eso le dedicaremos este apartado.

El Órgano Judicial cuenta con el Departamento de Asesoría Legal Gratuita para las Víctimas del Delito, que tiene la Ley 31 de 1998 como su base legal; ahora bien, la implementación del modelo acusatorio, con la Ley 63 de 2008 (Código Procesal Penal), fue determinante para el fortalecimiento del Departamento, pues esta norma permitió una mayor participación de las víctimas en el proceso penal.

Todo esto, se vio reforzado con la adopción en Panamá de las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición Vulnerabilidad, en el año 2008.

A partir de la entrada en vigor de la Ley 82 de 24 de octubre del 2013, que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer, el Departamento ofrece el servicio de defensa para las víctimas de violencia de género, a través, del patrocinio procesal gratuito sin distinción de su situación socioeconómica. Esta norma subraya la responsabilidad que tiene el Órgano Judicial en cuanto a brindar patrocinio procesal gratuito a las víctimas del delito.

Del año 2014 a la fecha ha aumentado el número de personas que integran la defensa de víctimas del delito, a raíz como hemos indicado de la entrada en vigor del modelo acusatorio. Actualmente se cuenta aproximadamente con 72 defensoras y defensores públicos de víctimas del delito.

Son muchos los aspectos positivos que tiene para la persona víctima del delito y para el proceso penal, el que la víctima cuente con asistencia letrada desde su primer contacto con el sistema judicial. Entre ellos podríamos destacar: acceso a la información y conocimiento sobre sus derechos, acompañamiento en todas las etapas del proceso, reducción de las tasas de desvinculación de las víctimas de los procesos e incremento de su colaboración en las diligencias judiciales y la reducción de la victimización secundaria.

Este servicio que se presta a nivel nacional acompaña a las víctimas desde la fase de investigación hasta la fase de cumplimiento. No obstante, sigue siendo un reto, ofrecer a las personas víctimas las condiciones materiales para que puedan mantenerse vinculadas al proceso, por ello, es tarea de todas las instancias contribuir al cumplimiento de lo establecido en las normas de derechos humanos, de tal forma que aquellas que han sido víctimas de violencia, junto con sus familias, puedan acceder a los servicios de salud, vivienda, educación y reinserción laboral, necesarios para que puedan retomar su proyecto de vida.

En el año 2021 se firmó un Convenio Interinstitucional de cooperación y asistencia técnica entre el Órgano Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Salud, la Defensoría del Pueblo, el Instituto de la Mujer (hoy Ministerio de la Mujer y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, para la mejora de la Defensa de las Mujeres Víctimas de Violencia Doméstica o de Género,

El convenio reconoce en sus considerandos que, la lucha en materia de violencia contra la mujer está llena de desafíos en su integridad que debe ir superando. Cabe al Estado, por conducto de las instituciones públicas liderar esta tarea, a través del impulso de medidas y mecanismos que despejen el camino hacia ese objetivo irrenunciable.

...

Los/as abogados/as juegan un papel clave para el respaldo que necesitan las mujeres que sufren violencia, a la hora de afrontar una parte importante de su drama como es el proceso judicial. Es más, la asistencia jurídica especializada y gratuita es uno de los derechos esenciales recogidos en la legislación panameña y su garantía y calidad es una prioridad para el Órgano Judicial de la República de Panamá (Convenio Interinstitucional, 2021).

En este sentido, resulta importante que el servicio de asistencia legal gratuita a víctimas del delito no sólo se concreta con la representación jurídica, sino que debe extenderse a la disponibilidad de información para la comunidad y el acceso a la restitución. De esta forma se previene la revictimización de la persona en su contacto con el sistema de justicia.

## **VI. Cooperación Jurídica Internacional**

A diferencia de lo que sucede con otros delitos como lo es el de tráfico ilícito de migrantes, la característica transnacional no es necesaria para la configuración del delito de trata de personas. No obstante, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha planteado que

La cooperación internacional en asuntos penales es un requisito previo esencial para combatir la trata de personas. Una proporción considerable de casos de trata de personas tiene carácter transnacional, e incluso en casos limitados a una sola jurisdicción puede haber

víctimas o delincuentes que procedan fuera de esa jurisdicción. Un conjunto determinado de hechos puede justificar y dar lugar a investigaciones criminales y procesos judiciales en varias jurisdicciones. Los métodos oficiosos y oficiales de cooperación internacional son importantes (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010)

Entre las formas de cooperación internacional, que destaca el citado Manual están: la extradición, la asistencia judicial recíproca, la remisión de personas condenadas, la cooperación para el decomiso de activos productos del delito, las investigaciones conjuntas y la cooperación en el empleo de técnicas especiales de investigación. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010). Hasta el 2014, 159 han suscrito la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la mayoría de ellos su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2016).

Ante el fenómeno de tráfico ilícito de personas hacia diversos países, Panamá ha hecho mano de la cooperación entre países como mecanismo de atención a esta realidad. En marzo del 2017 se suscribió un acuerdo migratorio entre Panamá y Cuba, según reporte del Servicio Nacional de Migración “Con la firma del Memorándum de Entendimiento en materia migratoria, ambas naciones buscan contribuir y garantizar un flujo migratorio regular, ordenado y seguro

entre ambas partes e incrementar la cooperación bilateral en la lucha contra el tráfico ilegal de migrantes y la trata de personas.” (Servicio Nacional de Migración, 2017)

En el 2016 Panamá suscribe el Protocolo sobre Trabajo Forzoso. De acuerdo con el reporte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es “el primer país de América Central que suscribe el compromiso” (Organización Mundial del Trabajo, 2017).

Es de destacar que, en Sentencia Condenatoria del 29 de junio de 2017, del Juzgado Primero de Circuito Penal se dejó constancia que: “A través de asistencia judicial diligenciada por autoridades competentes de la Republica de Nicaragua, se pudo establecer la responsabilidad de los imputados en el reclutamiento de humildes personas, que por medio de falsas promesas, fueron trasladados a Panamá para ser explotados laboralmente” (Órgano Judicial, 2017).

Según se describe en el Sitio Web del Órgano Judicial “Esta es la primera condena que se da por el delito de explotación laboral” (Órgano Judicial).

## **V. Análisis desde la Experiencia Jurisdiccional**

En 2017 realicé un breve estudio de sentencias, en un momento en el que Panamá se encontraba en la implementación del Sistema Penal Acusatorio, y en el que la mayoría de los procesos estaban siendo tramitados en el Sistema Inquisitivo Mixto. En este espacio, por considerarlo

de interés, haré breve referencia a aquel estudio, en el que se analizaron los dos sistemas, aun cuando en el Sistema Penal Acusatorio, los procesos de trata se encontraban en la fase de investigación.

## **A. Hallazgos del Estudio de 2017**

### **2. Sistema Inquisitivo Mixto.**

En este sistema donde predomina lo escrito, para poder recopilar datos, se hizo necesario hacer la revisión física de cada expediente.

Producto de la actividad de monitoreo, que realizó la Unidad de Acceso a la Justicia y Género (que coordinaba para esa fecha), en procesos donde se encontraban personas en condición de vulnerabilidad afectadas, se pudieron recolectar sentencias en procesos de trata de personas, que han sido obtenidas en los juzgados de liquidación del sistema inquisitivo mixto.

La revisión no fue sobre las decisiones jurisdiccionales propiamente; se centró en identificar características de las víctimas, de los agresores y las modalidades del delito de trata, que permitieran encontrar elementos para la construcción de la política pública.

Los Tribunales del Poder Judicial realizan su labor sancionando a quienes cometen el delito de Trata de Personas, tanto en los juzgados de liquidación de causas en el Sistema Inquisitivo Mixto, como en las instancias del Sistema Penal Acusatorio. En estos procesos han resultado

importantes condenas a personas integrantes de estas redes de crimen organizado transnacional.

Inicialmente hacemos referencia a dos sentencias donde la trata se dio con el fin de la explotación sexual. Como muestra de las sanciones, que se han aplicado a responsables del delito de trata, citamos dos fallos de los juzgados de circuito penal, en base al sistema inquisitivo mixto:

**a) Mediante Sentencia N.º SM-2 del 10 de marzo del 2017**, el Juzgado Noveno de Circuito Penal de Panamá, encontró responsables a un grupo de personas (dos hombres y una mujer) de un hecho doloso, correspondiente al delito de Trata de Personas con fines de explotación sexual. En este caso una víctima realiza una denuncia, en donde señala haber sido traída al país con la promesa de un empleo como profesora, y al llegar fue obligada a ejercer la prostitución, bajo la amenaza de muerte para ella y su familia en su país de origen. La señora Juez encontró suficiente evidencia de hechos que atentan contra la dignidad humana y el Derecho Internacional Humanitario, por lo que dictó una condena de 120 meses de prisión.

**b) Mediante Sentencia N.º 52 del 9 de junio del 2014**, el Juzgado Décimo Segundo de Circuito Penal conoce de un proceso originado en una información recibida por la Policía Nacional, sobre una organización que recluta personas en el extranjero para el trabajo sexual. Fueron encontradas

responsables 4 mujeres de nacionalidad extranjera del delito de Trata de Personas, y condenadas a 10 años de prisión. Esta organización criminal hacía uso de las redes sociales para publicitar estos servicios.

La Unidad de Acceso a la Justicia y Género, en 2017, en atención a las actividades que perfeccionan el delito de trata de personas, a saber: captación, traslado, transporte, alojamiento, publicidad y explotación, pudo acceder a 9 procesos de los 18 que estaban en los juzgados de liquidación en el **Primer Distrito Judicial**. Considerando que los expedientes estaban en diferentes momentos procesales, están aquí los que físicamente fueron ubicados en los mencionados despachos.

Se analizó las características del imputado y de la víctima, quién la contactó y como fue captada. En estos expedientes se distinguió el sexo del imputado, si es panameño o extranjero, víctimas identificadas mujer o masculino, si hay datos de escolaridad o profesión, cómo se dio el ofrecimiento (engaño o promesas u ofertas abiertas) y quién captó a la víctima (amigo o familiar o conocido). Dicho análisis arrojó que, en los casos de explotación sexual las víctimas son mujeres y en la trata laboral son hombres. En estos expedientes aparece la promesa de un empleo como una constante, y la persona captadora es cercana a la víctima, son conocidas.

También, se observó que las víctimas en estos procesos, cuando son tratadas con fines de explotación sexual, son

traídas vía aérea al país, trasladadas a inmuebles en el centro de la ciudad. Son amenazadas en su integridad física y la de sus familias, así como con ser expulsadas de la vivienda. Las víctimas son obligadas a tomarse fotografías eróticas que son utilizadas, para la publicidad de los servicios sexuales.

La revisión documental para la elaboración de este primer estudio no tuvo la finalidad de emitir un juicio sobre las actuaciones de los y las operadoras de justicia en los procesos en estudio, tal como se señaló anteriormente. Sin embargo, para el análisis se tomaron como referencia las definiciones establecidas en el Código Penal, la Ley de Trata de Personas y el Protocolo de Palermo, a fin de ubicar los hechos en estudio dentro de las categorías que integran el perfeccionamiento del delito de trata de personas.

Estos datos permitieron una primera aproximación a las constantes encontradas en los procesos, que dan una idea de las particularidades del sistema de trata de personas en Panamá.

La perspectiva de género, como categoría de análisis, permite dar cuenta de aquellas relaciones desiguales de poder, que favorecen la explotación de personas bajo la figura de la trata. En este caso mayoritariamente son mujeres extranjeras, quienes resultan víctimas en los procesos en estudio.

Transcribimos los hallazgos de esa investigación de 2017 a continuación:

### ***Trata con fines de explotación sexual:***

- a) Mujeres jóvenes con educación secundaria, incluso universitaria, algunas declaran dedicarse también a servicios de belleza y estéticas;
- b) Provenientes de comunidades pobres o con conflictos políticos;
- c) Son captadas en número importante por otras mujeres, que son amigas, familiares o que han sido trabajadoras sexuales, y hacen la labor de difusión en las comunidades en el extranjero para traer a las personas a Panamá. En unos casos se les dice que el objetivo es la prostitución, en otros se les engaña prometiendo altos salarios en trabajo doméstico, como vendedoras, estilistas, y cuando llegan son forzadas a la actividad. No hay uniformidad en cuanto al conocimiento previo de la actividad que ejercerán en el país;
- d) Se les promete un “combo” que incluye los pasajes aéreos, hospedaje y alimentación, préstamo que debe ser “cancelado” con la explotación sexual;
- e) Son hospedadas en apartamentos y residencias en zonas de alto nivel económico en la Ciudad de Panamá, a través de contratos de subarriendos, que tienen a varias personas en la cadena de alquiler de la propiedad;
- f) La denuncia se ha dado por la víctima o ha habido operativos de inteligencia policial. En todos los

procesos las víctimas declaran haber recibido amenazas contra la seguridad de su familia en su país de origen, donde el tratante señala tener “gente que se encarga de hacer esos trabajos”, lo que da cuenta de una larga cadena transnacional de crímenes;

- g) Le son retenidos los pasaportes, pasajes aéreos, teléfonos, aunque algunas reportan hacer transferencias de dinero a sus países de origen. El resto no recibe ningún dinero producto de la explotación, todo es recibido por el tratante, que lleva el control de los encuentros con clientes;
- h) Otro mecanismo es a través de las redes sociales o medios impresos. La víctima debe “pagar” el costo de esa publicidad, aunque el ejercicio de la actividad sigue controlado por el grupo de tratantes. En este caso son traídas al país, se les realizan sesiones de fotos eróticas, que son luego publicadas en estos medios. En este caso el cliente deposita el dinero en una cuenta bancaria que le es proporcionada por el tratante. Las actividades sexuales pueden incluir el consumo de drogas; y
- i) En los procesos donde se realizó la evaluación psicológica, sólo uno dio cuenta de una persona víctima con enfermedad mental que recibía tratamiento psiquiátrico. El resto no mostró patologías. En uno de los casos la víctima presentó una declaración jurada retractándose de las acusaciones.

### ***Sobre los y las tratantes***

- a) Hombres en su mayoría, a la cabeza de las operaciones. Se ha visto la existencia de un socio capitalista, que pone el dinero para traer a las víctimas, mientras que otros se ocupan de la explotación y el cautiverio. Las mujeres parecen más vinculadas al manejo de las víctimas en los alojamientos; y
- b) Manejan las comunicaciones. Se les han incautados celulares, tabletas, computadoras, equipos de audio y video, todos elementos usados en la publicidad y pago de la explotación por medios virtuales.

### ***Trata Laboral***

- a) Las personas que son traídas de Centroamérica vienen con promesas de trabajo. Al llegar al lugar son despojadas de sus documentos y obligadas a largas jornadas laborales;
- b) Son destinadas al trabajo de construcción o al trabajo de mantenimiento en compañías de la ciudad;
- c) Son ubicadas en depósitos o galeras, con precarias condiciones de higiene; y
- d) Entran al país con el estatus migratorio de turista.

### ***Tráfico Ilícito de Migrantes***

- a) Los que son extracontinentales, vienen de África y Asia para cruzar hacia los Estados Unidos.

## 2. Sistema Penal Acusatorio

Para el momento del estudio el Sistema Penal Acusatorio estaba recién siendo implementado en todo el país, y el entonces Centro de Estadísticas Judiciales de Panamá reportó 11 casos en los delitos de Trata de Personas y Tráfico de Seres Humanos, a junio del 2017. De esos correspondieron a 4 casos de Trata de Personas y 7 a Tráfico de Seres Humanos. Se encontró un total de 27 indiciados, de los cuales 16 correspondían al sexo masculino, 5 al sexo femenino y 6 se encontraban en sumarias por averiguación. La nacionalidad de los indiciados es de 10 personas panameñas, 11 extranjeras y 6 en sumarias en averiguación. Para el momento del estudio el sistema acababa de cumplir un año en ser implementado en el Primer Distrito Judicial (Dirección Administrativa de Estadísticas Judiciales).

Esta información fue proporcionada por la instancia encargada de recoger las estadísticas del Órgano Judicial, a través de una aplicación diseñada para obtener datos en el Sistema Penal Acusatorio (SPA).

Los ingresos de casos al SPA en el Órgano Judicial se contabilizan desde que se hace algún tipo de solicitud por parte de la fiscalía, y son atendidas por un juez o jueza de garantías inmediatamente y el proceso sigue en su fase de investigación, hasta que se hagan nuevas solicitudes y se resuelvan, cualquier diligencia previa a la judicialización de los casos no consta en estos registros, pero ello sí es contabilizado en los registros del Ministerio Público.

Destacaba la información de ese momento que, se contaba únicamente con cinco (5) indiciados con casos ingresados por el delito de trata de personas. Resaltaba en los datos proporcionados en 2017 que, existían cuatro (4) casos de trata de personas, pero sólo se reflejaba una víctima, ya que las solicitudes de control de actos de investigación se hicieron con reservas, no era posible captar los datos a la víctima todavía, hasta que terminara la investigación y/o el caso regresara al Sistema Penal Acusatorio, para alguna otra solicitud.

En cuanto a la ubicación geográfica, el estudio del 2017 pudo observar la cantidad de casos ingresados a las oficinas judiciales por el delito de trata de personas, siendo que los cuatro (4) casos que habían ingresado al Sistema Penal Acusatorio del Órgano Judicial, desde su primera solicitud habían sido en la Provincia de Panamá. Estas estadísticas, como hemos dicho, eran desde la implementación del SPA en septiembre del año 2011 hasta el 30 de junio de 2017. No obstante, llamó la atención que, según información estadística proporcionada por el Sistema de Estadística Criminal, a partir de los datos proporcionados por la Sección de Asuntos Externos y Extranjería de la Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional en el 2017 reportaban 34 de explotación sexual registrados en su sistema (Sistema de Estadística Criminal de Panamá, 2017).

También, indicaba el estudio del 2017 que, según estadísticas proporcionadas por el Sistema de Estadística

Criminal, se podía ilustrar temas como sexo y modo de la explotación de las víctimas identificadas en Panamá. El comercio sexual es con mucho, el destino principal de las personas captadas dentro de las redes de trata. Aun cuando se habían identificado casos de trata laboral en años anteriores, la mayor parte de las causas correspondía a la explotación sexual. De las personas identificadas como víctimas el año 2017, todas declaraban haber sido empleadas para la prostitución (Sistema de Estadística Criminal de Panamá, 2017).

### **B. Informe del Ministerio de Seguridad Pública - Año 2023**

Como una referencia de datos más recientes, un informe elaborado por el Ministerio de Seguridad Pública de Panamá, en junio de 2023, a partir de información extraída de los Informes de Criminalidad (MINSEG -SIEC) y de la información proporcionada por la Comisión Nacional contra la Trata de Personas, detalla que “Durante el período 2018 - 2022 (P)1 , se reportaron 173 denuncias por el delito de trata de personas, donde los años de mayor registro fueron 2019 (61) y 2018 (38) y el de menos sucesos fue el 2019 (19)” (Ministerio de Seguridad Pública, 2023).

El citado boletín resalta como datos relevantes lo siguiente (Ministerio de Seguridad Pública, 2023):

- Las provincias que receptan el mayor número de víctimas, durante el periodo de análisis fueron Panamá 68%, Chiriquí 16% y Panamá Oeste 5%.

- Se identifica que del total de víctimas reportadas 104 (72%) corresponden al género femenino, 38 (26%) masculino y 3 (2%) recae en la población LGTB.
- De acuerdo con los datos detallados en los Informes de Criminalidad (SIEC), el número de víctimas de trata con fines de explotación sexual asciende a 118 (81%), 23 (16%) fueron con fines de explotación laboral y 4 (3%) a otros tipos.
- Entre las principales nacionalidades de las víctimas captadas por trata de personas se encuentran: colombiana (46%), venezolana (19%), panameña (14.3%) y nicaragüense (11%).
- Los datos de la Dirección Administrativa de Estadísticas Judiciales - Órgano Judicial, refieren que durante el periodo 2017 - 2022(P) se efectuaron 3345 audiencias por el delito de Trata de Personas en las oficinas del Sistema Penal Acusatorio (SPA), donde los años de mayor número de audiencias realizadas fueron el 2018 (127), 2022 (84) y el año con menos audiencias es el 2020 (13), año en que se declara la alerta sanitaria (covid-19).
- El total de casos ingresados por el delito de Trata de Personas a las oficinas del (SPA) fue de 29, donde la oficina judicial de Panamá es la que recibió más casos 16 (57.0%), seguida de Chiriquí 4(14.0%) y Darién 3 (11.0%).

- El número de imputados por el delito de trata de personas comprende cuarenta y nueve (49) personas, de los cuales 36 (73.5%) son hombres y 13 (26.5%) son mujeres.
- La nacionalidad de los imputados que imperó fue la panameña 21 (43.0%), el resto corresponde a la colombiana 11 (23.0%), china 9 (18.4%) y venezolana 4 (8.2%).
- Durante el periodo 2017 - 2022(P), solo hubo trece (13) sentencias, de las cuales siete (7) fueron condenatorias, dos (2) absolutorias, una (1) mixta y tres (3) sobreseídas (Ministerio de Seguridad Pública, 2023).

### **C. Informe de Panamá al Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.**

El Estado Panameño reporta periódicamente al Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, el avance que tiene en la lucha contra este terrible flagelo. El último informe presentado nos fue facilitado en junio de 2024 por la Licenciada Dayra Campo, entonces Secretaria General de la Comisión Nacional contra la Trata de Personas, y comprende el periodo del 1 de abril de 2022 al 31 de marzo de 2023. Dicho informe, en materia de investigación y enjuiciamiento, reportó lo siguiente:

Categoría de aplicación de la ley	Cantidad y unidad de conteo	Descripción
<b>Investigaciones</b>		
Número total de individuos/casos investigados	5 casos con 11 imputados	6 masculinos, 5 femeninas
Número de individuos/casos de trata sexual investigados (nuevos de este periodo)	4 casos con 9 imputados	5 masculinos, 4 femeninas
Número de individuos/casos de trata sexual (que vienen del periodo anterior)	1 caso con 4 acusados	3 masculinos, 1 femenina
Número de individuos/casos de trata laboral (nuevos en este periodo)	1 caso con 2 imputados	1 masculino, 1 femenina
Número de individuos/casos de trata laboral (que vienen del periodo anterior)	1 caso con 1 acusado	1 masculino
Número de individuos/casos investigados por explotación no específica (nuevos en este periodo)	0	
Número de individuos/casos de explotación no específica (que vienen del periodo anterior)	0	

Categoría de aplicación de la ley	Cantidad y unidad de conteo	Descripción
<b>Enjuiciamientos</b>		
Número total de individuos/casos enjuiciados	2	2 masculinos
Número de individuos/casos enjuiciados por trata sexual (nuevos en este periodo)	0	
Número de individuos/casos enjuiciados por trata sexual (cuyos juicios vienen del periodo anterior)	1	
Número de individuos/casos enjuiciados por trata laboral (nuevos en este periodo)	0	
Número de individuos/casos enjuiciados por trata laboral (cuyos juicios vienen del periodo anterior)	1	
Número de individuos/casos enjuiciados por trata no específica (nuevos en este periodo)	0	
Número de individuos enjuiciados por trata no específica (cuyos juicios vienen del periodo anterior)	0	

Categoría de aplicación de la ley	Cantidad y unidad de conteo	Descripción
De los números suministrados arriba, número de individuos enjuiciados bajo las leyes de trata (qué leyes)	2	Ley 79
De los números suministrados arriba, número de individuos enjuiciados bajo leyes que no son de trata (qué leyes)	0	
Número de individuos detenidos durante el proceso (si está disponible la cantidad)	7	(no son 8 porque uno ya estaba condenado a 23 años de prisión y fue imputado este año en otro caso)
Números de individuos bajo fianza/supervisión judicial durante el proceso (si está disponible la cantidad)	3	1 femenina con arresto domiciliario y 2 (1 femenina y 1 masculino) con reporte periódico e impedimento de salida del país
Número de individuos enjuiciados en ausencia (si está disponible la cantidad)	0	

Categoría de aplicación de la ley	Cantidad y unidad de conteo	Descripción
<b>Condenas</b>		
Número total de individuos condenados	4	<p>Sentencia condenatoria No.15 del 24 de marzo de 2022, en la cual se condenó a una femenina a pena principal de 180 meses de prisión y pena accesoria de B/.2000 de multa a cancelar en 4 meses.</p> <p>Auto No.20-P.I.I. del 7 de abril de 2022 del Tribunal Superior que confirmó la Sentencia Mixta No. 2 del 20 de septiembre de 2019, en la cual se condenó a un masculino, a una pena principal de 120 meses de prisión y pena accesoria de B/.3000 de multa.</p> <p>Sentencia de Segunda Instancia No.70 del 1 de septiembre de 2022, donde el Tribunal Superior confirma la Sentencia Condenatoria No.15 del 24 de marzo de 2022, en la cual se condenó a una femenina, a una pena principal de 180 meses de prisión y pena accesoria de multa B/.2000 a cancelar en 4 meses.</p>

Categoría de aplicación de la ley	Cantidad y unidad de conteo	Descripción
		<p>Sentencia de Acuerdo de Pena No.98 del 30 de noviembre de 2022, se condenó a una femenina, a una pena principal de 72 meses y pena accesoria de multa de B/.1000 a cancelar en 1 año.</p> <p>Sentencia 149/TJ-A del 14 de julio de 2022, se condenó a un masculino, a una pena principal de 8 años de prisión y pena accesoria la prohibición de residir cerca del domicilio de la víctima por el mismo término de la pena principal. Además, \$5000 de indemnización para la víctima, pagaderos en 6 meses a partir del 14 de julio de 2022.</p>
Número de individuos condenados por trata sexual	4	Son 4 debido a que la femenina a la que se refiere la sentencia condenatoria del 24 de marzo de 2022 y la Sentencia de Segunda Instancia que la confirma, es la misma.

Categoría de aplicación de la ley	Cantidad y unidad de conteo	Descripción
Número de individuos condenados por trata laboral	0	
Del número reportado arriba, la cantidad de individuos condenados conforme a la ley de trata (cuales leyes)	4	Ley 79
Del número reportado arriba, la cantidad de individuos condenados conforme otras leyes que no son la ley de trata (cuales leyes)	0	
Número de condenas que se mantuvieron este año a pesar de mediar apelación	2	
Números de condenas anuladas en el periodo del informe a raíz de una apelación	0	

Categoría de aplicación de la ley	Cantidad y unidad de conteo	Descripción
Número de individuos absueltos	1	Sentencia No.299-2022 del 11 de noviembre de 2022 del Tribunal de Juicio del Tercer Circuito Judicial de la Provincia de Panamá, en la cual se absolvió a un masculino, por el delito de Trata de Personas, con fines de explotación laboral. Nos encontramos a la espera de que se fije la audiencia puesto que se presentó Recurso de Anulación en contra de la Sentencia.

*Fuente: cuadro elaborado por la Comisión Nacional contra la Trata de Personas.*

## **VII. Situación de movilidad humana que enfrenta la región y su incidencia en este flagelo.**

Según informes del Servicio Nacional de Migración del Ministerio de Seguridad Pública, en el periodo comprendido entre los años 2010 a 2019 el total de “tránsito irregular de extranjeros por la frontera con Colombia”, es decir, en un periodo de 10 años fue de 109,293 (Servicio Nacional de Migración, 2019). Tal como se aprecia en el cuadro que se presenta a continuación.

**Cuadro No. 001 Tránsito irregular de extranjeros por la frontera con Colombia por región según orden de importancia: año 2010-2019**

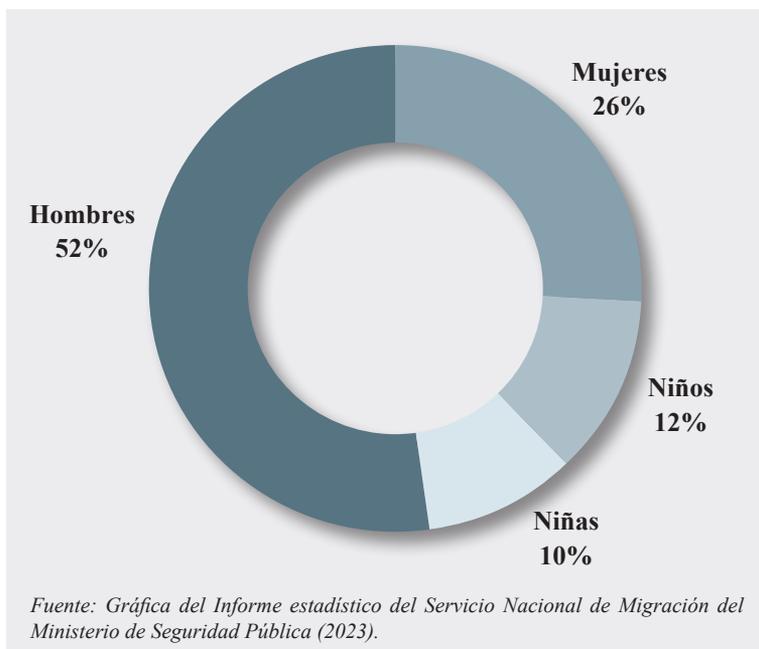
Región	Total	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Total</b>	<b>109,293</b>	<b>559</b>	<b>283</b>	<b>1,777</b>	<b>3,051</b>	<b>6,175</b>	<b>29,289</b>	<b>30,055</b>	<b>6,780</b>	<b>9,222</b>	<b>22,102</b>
Antillas	71,745	79	19	1,154	2,026	5,027	24,643	24,129	777	744	13,147
Asia	21,984	401	79	403	732	872	3,260	2,485	4,108	5,809	3,835
África	14,628	79	62	178	251	257	1,326	3,277	1,754	2,512	4,932
América del Sur	822	-	97	42	31	12	53	149	119	139	180
América Central	48	-	13	-	7	3	3	1	5	12	4
América del Norte	34	-	13	-	3	4	3	9	5	3	-
Europa	26	-	-	-	1	-	1	11	12	1	-
Otras	6	-	-	-	-	-	-	-	-	2	4

Fuente: Informe estadístico del Servicio Nacional de Migración del Ministerio de Seguridad Pública

Sólo para el año 2023 el Servicio Nacional de Migración reportó 520,085 personas en “tránsito irregular de extranjeros por la frontera con Colombia”, quintuplicando en un año la cantidad de personas que ingresaron de esta forma al territorio, si lo comparamos con la cifra anterior que comprendía 10 años (Servicio Nacional de Migración, 2023). *(ver cuadro 002 en la página 228)*

De estas personas un 52% eran hombres, 26% mujeres, 12% niños y 10% niñas. (Servicio Nacional de Migración, 2023).

**Gráfico No. 001 Porcentaje de tránsito irregular de extranjeros por la frontera con Colombia según género: año 2023**



**Cuadro No. 002 Tránsito irregular de extranjeros por la frontera con Colombia por región según orden de importancia: año 2023**

Región	Total	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
<b>Total</b>	<b>520,085</b>	<b>24,634</b>	<b>24,657</b>	<b>38,099</b>	<b>40,297</b>	<b>38,962</b>	<b>29,722</b>	<b>55,387</b>	<b>81,946</b>	<b>75,268</b>	<b>49,256</b>	<b>37,231</b>	<b>24,626</b>
América del Sur	419,197	11,014	14,399	26,623	31,030	32,157	24,976	50,425	75,471	67,358	40,841	28,218	16,685
Antillas	48,246	10,468	6,645	7,005	4,964	3,128	1,539	1,372	1,777	2,766	3,350	2,790	2,442
Asia	42,386	2,134	2,803	3,637	3,357	2,927	2,549	2,830	3,795	4,170	4,349	5,247	4,588
África	10,109	1,010	806	815	925	741	637	756	876	965	708	970	900
Europa	69	3	2	17	16	5	11	3	4	1	3	1	3
América Central	29	1	1	1	1	3	8	-	2	4	5	2	1
Eurasia	25	3	-	-	-	-	-	-	20	2	-	-	-
América del Norte	23	1	1	1	4	1	2	-	1	2	-	3	7
Oceania	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-

Cifras preliminares al 31 de diciembre del 2023 sujetas a revisión y actualización.

Fuente: Cuadro del Informe estadístico del Servicio Nacional de Migración del Ministerio de Seguridad Pública

Una reciente publicación de la Organización Internacional para las Migraciones, denominado Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022, incluye un capítulo sobre la Trata de personas en las rutas migratorias: Tendencias, retos y nuevas formas de cooperación, en el que se establece un panorama general de la temática a partir de los datos disponibles. Precisa el documento que “La trata de personas es un reto para la gobernanza de la migración a nivel mundial, regional y nacional, ya que el riesgo de trata es mayor cuando la migración es insegura, desordenada e irregular. La migración irregular puede ser peligrosa, porque se acompaña de un menor acceso a protección y a redes de apoyo y de un mayor riesgo de caer en manos de la trata” (Bauloz, C., M. Mcadam y J. Teye, 2021).

Apunta correctamente el informe que, las condiciones de vulnerabilidad colocan en mayor riesgo a una persona de ser víctima de trata de personas (género, edad, condiciones sociales y económicas, entre otras) y resalta que las personas en condición de movilidad humana enfrentan factores adicionales de vulnerabilidad a saber:

- Los factores que propician la migración, especialmente los negativos, que facilitan la captación engañosa de migrantes con fines de explotación en el extranjero.
- Las rutas migratorias, que pueden poner a los migrantes en manos de las redes organizadas de trata o en situaciones de explotación laboral o extorsión. Los refugiados y otros migrantes que huyen de

conflictos y de la violencia son particularmente vulnerables....

- La situación migratoria, especialmente cuando la irregularidad expone a los migrantes a posibles consecuencias jurídicas negativas, desde la imposición de multas hasta la detención o la expulsión. Además, la irregularidad obliga a muchos migrantes a trabajar en sectores en que abunda la explotación, como el sector de la pesca en Asia Sudoriental, el sector agrícola en Europa y el empleo en la construcción en América del Norte (Bauloz, C., M. Mcadam y J. Teye, 2021).

El estudio identifica como medidas preventivas y complementarias, para hacer frente a la trata de personas migrantes, además de las labores propias de la justicia penal (investigación, desarticulación de redes criminales, enjuiciamiento, entre otras), las siguientes:

1. Abordar los factores de vulnerabilidad individuales, del hogar, de la comunidad y estructurales.
2. Concienciar sobre los riesgos.
3. Aumentar la disponibilidad de vías de migración regular.
4. Reducir la demanda de los bienes y servicios generados mediante la explotación.
5. Garantizar los derechos laborales y las condiciones de trabajo (Bauloz, C., M. Mcadam y J. Teye, 2021)

Como conclusión, el informe de la OIM plantea tres aspectos, que el mismo denomina enseñanzas:

- Es preciso entender en qué consiste la trata de migrantes: este fenómeno se confunde todavía, en demasiadas ocasiones, con otros delitos, especialmente con el tráfico de migrantes. Diversos actores alimentan esta confusión, desde los medios de comunicación que utilizan los términos “trata” y “tráfico” de manera intercambiable, hasta las autoridades estatales que se apropian equivocadamente del discurso de la trata en su “lucha” contra la migración irregular...
- Se requieren medidas de protección que respondan a las realidades de las migrantes víctimas de la trata: toda víctima de la trata es un individuo particular con necesidades de protección y asistencia específicas.
- La cooperación debe convertirse en una colaboración eficaz y fructífera: la cooperación transfronteriza de los países es esencial para combatir la trata transnacional de migrantes (Bauloz, C., M. Mcadam y J. Teye, 2021).

### **VIII. Algunas recomendaciones que el Sistema Universal de Derechos Humanos ha realizado a Panamá en esta materia.**

Panamá rinde cuenta del cumplimiento de las Convenciones de Derechos Humanos del Sistema Universal que ha

ratificado, a Comités de expertos y expertas en Derechos Humanos. De igual forma, ha asumido el compromiso de reportar al Examen Periódico Universal (EPU) de Naciones Unidas, sus avances en materia de Derechos Humanos.

En 2020, Panamá se presentó a su último EPU y recibió del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos un informe, en el que algunos países abordaron el tema de la trata de persona y se recibieron las siguientes conclusiones y/o recomendaciones:

“104.84 Elaborar una estrategia integral para prevenir y combatir la trata y la explotación sexual de las mujeres y las niñas, prestando especial atención a la victimización relacionada con los grupos armados (Ucrania);

104.86 Realizar ajustes legislativos para tipificar como delito la trata de personas de conformidad con las normas nacionales y fortalecer la capacidad de la Comisión Nacional contra la Trata de Personas para asegurar la eficacia del mecanismo de remisión de las víctimas a los servicios pertinentes, en consonancia con las metas del octavo Objetivo de Desarrollo Sostenible, entre otros (Paraguay);

104.87 Modificar la definición de trata de personas para incluir la fuerza, el fraude y la coacción, eliminando al mismo tiempo el requisito del desplazamiento de la definición legal del Código Penal (Estados Unidos de América);

104.88 Incluir en la legislación una definición de trata de personas que esté en conformidad con el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Bahamas).

104.89 Fortalecer y asegurar la aplicación efectiva del protocolo para la detección, identificación, asistencia y protección de las víctimas de la trata en Panamá para complementar la labor de la Comisión Nacional contra la Trata de Personas (Botswana);

104.90 Proseguir los esfuerzos por combatir la trata de personas y fortalecer la protección de las víctimas (República Dominicana);

104.91 Mantener su cooperación oceánica y marítima con el fin de fortalecer el respeto de los derechos humanos en el sector marítimo, incluida la abolición de la trata de personas, la esclavitud y otros abusos de derechos humanos en el sector de los productos del mar y la pesca (Indonesia);

104.92 Seguir redoblando sus esfuerzos por combatir la trata de personas y proteger los derechos de las víctimas (Nepal) (Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal - Naciones Unidas, 2021)

Diversos Comités de tratado han realizado recomendaciones a Panamá en cuanto a la trata de personas. A continuación,

se compilan algunas de esas recomendaciones, con base en el informe más reciente que cada comité le ha hecho a Panamá.

## **1. Comité de Derechos Humanos**

El Comité de Derechos Humanos, es la instancia encargada de la supervisión y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este Comité examinó a Panamá en el cuarto informe periódico, en marzo de 2023 en formato híbrido. En sus observaciones finales incluyó los siguientes aspectos:

### **“Eliminación del trabajo forzoso y la trata de personas**

29. Si bien reconoce los esfuerzos realizados por el Estado parte para combatir la trata de personas, le preocupa la persistencia de la trata con fines de explotación sexual y trabajo forzoso, que afecta principalmente a mujeres y niñas migrantes, así como el escaso número de enjuiciamientos y condenas. Asimismo, les preocupan los informes relativos a las precarias condiciones laborales de los trabajadores domésticos, cuya mayoría son mujeres afrodescendientes, indígenas y migrantes, incluyendo el hecho de que su salario sea menor al mínimo establecido para el resto de los trabajadores. Le preocupa también la prevalencia del trabajo infantil, en particular en el sector agrícola, que afecta principalmente a niños afrodescendientes e indígenas (art. 3, 7, 8, 24, 26 y 27).

30. El Estado parte debe:

- ae) Intensificar sus esfuerzos para prevenir, combatir y sancionar la trata de personas, y garantizar que los delitos de trata sean investigados, los responsables procesados y sancionados, que se proporcione a las víctimas una reparación integral y que tengan acceso a medidas de protección y asistencia adecuadas, incluyendo la suficiente cobertura geográfica de los albergues, en particular en zonas fronterizas; y, a este respecto, se le alienta a implementar las recomendaciones formuladas en febrero de 2022 por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW/C/PAN/CO/8, párr. 26);**
- af) Garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las trabajadoras y los trabajadores domésticos, incluyendo los trabajadores migratorios en situación irregular, y asegurar su protección contra cualquier abuso, su acceso efectivo a la justicia, y la investigación y sanción de cualquier violación de sus derechos;**
- ag) Reforzar las medidas para prevenir, combatir y sancionar el trabajo infantil, especialmente en el sector agrícola, entre otros aumentando las inspecciones de trabajo, las**

**campañas de sensibilización y los programas de educación y formación profesional para los niños y adolescentes de familias vulnerables, y garantizar el cumplimiento de las disposiciones normativas relativas a la enseñanza primaria obligatoria, como medio para impedir que los niños sean sometidos a trabajo infantil;**

**ah) Garantizar la asignación de los recursos financieros, técnicos y de personal adecuados para todas las instituciones encargadas de prevenir, combatir y sancionar la trata de personas, la explotación laboral y el trabajo infantil, así como una adecuada capacitación y sensibilización de sus funcionarios.**

### **Migrantes, solicitantes de asilo y refugiados**

35. El Comité toma nota de los esfuerzos adoptados por el Estado parte para proteger los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Sin embargo, le preocupan los informes según los cuales estas personas serían víctimas de asesinatos, desapariciones, secuestros, violencia sexual, trata, agresiones, robos, intimidación y amenazas por parte de grupos criminales en la ruta migratoria del Tapón del Darién. Le preocupa también los informes sobre la falta de medidas de protección y de investigaciones adecuadas al respecto. Si bien toma nota de la explicación

brindada por el Estado parte de que las Estaciones de Recepción Migratoria no son centros de detención, preocupa al Comité las alegaciones de que algunas personas alojadas en dichas estaciones estarían de facto privadas de libertad al no estar autorizadas a salir de dichos centros, salvo para ser trasladadas por las autoridades hacia la frontera norte, lo que puede durar entre un día a varios meses. Le preocupa igualmente los informes relativos a la precariedad de las condiciones de vida en estos centros y el acceso limitado a servicios básicos, a pesar de los esfuerzos desplegados por el Estado parte para mejorar dicha situación. El Comité toma nota de la adopción del Decreto Ejecutivo núm. 5 de 2018 que amplía las condiciones para optar por el estatus de refugiado y de las medidas para crear procesos de solicitud de refugio más eficientes y agilizados. No obstante, le preocupa los informes sobre demoras prolongadas en la determinación de la condición de refugiado. Lamenta también la falta de datos estadísticos, desglosados por sexo y edad, sobre el número de solicitantes de asilo y refugiados en el Estado parte y sobre el resultado de sus solicitudes (arts. 2, 9, 10, 12, 13 y 26).

### **36. El Estado parte debe:**

- a) Adoptar las medidas de protección necesarias para garantizar la vida y la seguridad de las personas migrantes que atraviesan el**

**Tapón del Darién y para prevenir y combatir eficazmente todas las formas de violencia contra estas personas;**

- b) Redoblar sus esfuerzos para investigar las alegaciones de asesinatos, desapariciones, secuestros, violencia sexual, trata, agresiones, robos, intimidación y amenazas contra las personas migrantes; enjuiciar y sancionar a los responsables; y brindar una reparación integral a las víctimas y a sus familiares;” (Comité de Derechos Humanos, 2023)**

## **2. Comité CEDAW**

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer examinó a Panamá en el octavo informe periódico (CEDAW/C/PAN/8), en febrero de 2022. Y en su informe de Observaciones finales, precisó lo siguiente:

“Trata y explotación de la prostitución

25. El Comité observa con preocupación:

- z) El requisito del desplazamiento incluido entre los elementos constitutivos de delito en la definición de trata que figura en la legislación del Estado parte, que no se ajusta a las normas internacionales sobre la trata de personas;
- aa) El hecho de que el Estado parte sea país de origen, tránsito y destino de la trata de personas con fines de explotación sexual, trabajo forzoso

y servidumbre sexual que afecta a mujeres y niñas (CEDAW/C/PAN/8, párr. 104), y la falta de información sobre las medidas para localizar a las víctimas en el sector laboral;

- ab) El uso de plataformas en Internet, incluidas aplicaciones de telefonía móvil, para someter a mujeres y niñas a la trata de personas y el uso de salones de belleza, spas y domicilios particulares alquilados por los tratantes de personas;
- ac) El escaso número de investigaciones, enjuiciamientos y condenas de tratantes, especialmente durante la pandemia de COVID-19, y la falta de protocolos para llevar a cabo investigaciones y enjuiciamientos en relación con las víctimas localizadas por la Comisión Nacional contra la Trata de Personas y la policía;
- ad) El aumento de la vulnerabilidad de las mujeres víctimas de la trata durante la pandemia debido al desempleo o a un acceso limitado a lo más esencial, incluidos los artículos de higiene, o a la falta de atención sanitaria, entre otras cosas de servicios médicos para las mujeres durante el parto.

26. El Comité, recordando su recomendación general núm. 38 (2020), relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial, recomienda que el Estado parte:

- aa) Intensifique sus esfuerzos para combatir la trata de mujeres y niñas, y promover la participación significativa de las partes interesadas, incluidas las mujeres y las niñas, en los niveles decisorios y en todas las etapas de las iniciativas para prevenir y combatir la trata;
- ab) Armonice la definición de trata de personas que figura en su legislación (Ley núm. 79 de 9 de noviembre de 2011) con la Convención, el Protocolo de Palermo y todas las normas internacionales de derechos humanos pertinentes;
- ac) Asigne suficientes recursos humanos, técnicos y financieros a la Unidad de Identificación y Atención de Víctimas de la Secretaría General de la Comisión Nacional contra la Trata de Personas;
- ad) Redoble sus esfuerzos para concienciar al público en general, a las adolescentes y a las mujeres, a través de los medios sociales y las aplicaciones en Internet, los spas y los salones de belleza, sobre la trata de personas y las vías para denunciarla;
- ae) Establezca protocolos y mecanismos claros para llevar a cabo enjuiciamientos e investigaciones en casos de trata de mujeres, y apruebe protocolos para transversalizar los procedimientos que

tengan en cuenta las cuestiones de género y sean respetuosos con la infancia;

af) Adopte medidas para prevenir la violencia sexual en las estaciones de recepción migratoria y prestar apoyo especializado a las mujeres que sean víctimas de ella, para mejorar los sistemas de derivación de las mujeres y niñas víctimas de la trata a los servicios sociales adecuados, y para crear albergues especializados para las mujeres y las niñas víctimas de la trata, incluidas medidas para velar por la seguridad de las mujeres protegidas.

27. El Comité observa que la prostitución es legal en el Estado parte. Sin embargo, le preocupa la falta de información sobre las medidas para garantizar el acceso efectivo de las mujeres que ejercen la prostitución a la asistencia sanitaria y a la protección social, y sobre los programas de ayuda para las mujeres que deseen abandonar la prostitución.

28. El Comité recomienda que el Estado parte se asegure de que existen programas de asistencia sanitaria y protección social para las mujeres que ejercen la prostitución, refuerce las oportunidades para generar ingresos de las mujeres y ofrezca programas de ayuda para las mujeres que deseen abandonar la prostitución. (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2022)

## **IX. Conclusiones**

La Ley 79 de 9 de noviembre del 2011, publicada en Gaceta Oficial N.º 26912, del 15 de noviembre del 2011, sobre Trata de Personas y Actividades Conexas, vino a materializar los compromisos que el Estado panameño ha adquirido para la atención de la Trata de Personas. Si bien la persecución del delito es un eje fundamental en el abordaje, no es menos cierto que la trata, es una de las prácticas que mayor sufrimiento genera en los seres humanos. Las consecuencias de haber sido víctima de este delito acompañan a la persona durante toda su vida, afectándola a ella y su entorno familiar.

La Ley 79 de 2011 al igual que el Protocolo de Palermo, reconoce la vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres, niños y niñas, frente al delito de Trata. De esta lectura se puede resaltar, la intención del legislador panameño de iniciar la comprensión del fenómeno de la trata de personas, desde una perspectiva garantista de los derechos humanos, que pone la atención integral en la víctima, como referente obligado para la implementación de la política pública y la persecución de este delito. Como he señalado anteriormente, la Trata de Personas ha sido ubicada en los delitos de Lesa Humanidad, en atención a que el Estado reconoce la grave lesión a la dignidad humana que ocasiona esta conducta.

La cooperación internacional es una herramienta fundamental e indispensable para prevenir y combatir este terrible flagelo.

Se debe mantener una capacitación continua de las y los operadores de justicia para que aborden correctamente el fenómeno y se mantengan actualizados/as.

La migración puede constituirse en una causa de vulnerabilidad que coloque en mayor riesgo a las personas de ser víctimas de este delito, y deben adoptarse acciones concretas dada las actuales condiciones de movilidad humana que presenta la región, para prevenir el delito, proteger a las víctimas y enjuiciar a los responsables.

Existe un número plural de instrumentos internacionales que pueden ayudar en el combate de la llamada esclavitud del siglo XXI. Muchas instancias han realizado estudios, observaciones y recomendaciones de la forma como se debe abordar el tema, su conocimiento y puesta en práctica es fundamental.

La trata es un fenómeno multicausal, que encuentra su campo fértil en las situaciones de pobreza, conflictos sociales y políticos que existen actualmente. La situación de discriminación que vive la mujer la hace particularmente vulnerable a ser víctima de este flagelo.

Se han hecho avances en materia de persecución y sanción de este delito; sin embargo, existe una deuda pendiente con las víctimas, que se evidencia con las escasas condenas que reportan nuestras estadísticas judiciales, y el casi nulo reconocimiento a resarcimiento según el daño causado.

Las 100 Reglas de Brasilia son una herramienta fundamental en el Sistema de Administración de Justicia, para garantizar

el acceso a la Justicia de las Personas en condición de vulnerabilidad.

## **X. Referencias Bibliográficas**

Asamblea Nacional de Diputados. (1987). Ley 5 Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes. Gaceta Oficial para su Eliminación. Gaceta Oficial para su Eliminación. Gaceta Oficial 20,830.

Asamblea Nacional de Diputados. (1991). Ley 12 por la cual se aprueba la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985). Gaceta Oficial 21,815

Asamblea Nacional de Diputados. (1998). Ley 31 de la Protección a las Víctimas del Delito Gaceta Oficial 23,553.

Asamblea Nacional de Diputados. (1998). Ley 37 por la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores. Gaceta Oficial 23,576.

Asamblea Nacional de Diputados. (2000). Ley 18 por la cual se aprueba el Convenio 182 de la OIT sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación. Gaceta Oficial 24,077.

Asamblea Nacional de Diputados. (2000). Ley 47 por la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños,

la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía (2000). Gaceta Oficial N.º 24,201.

Asamblea Nacional de Diputados. (2002). Ley 14 por la cual se aprueba el Estatuto de Roma (1998). Gaceta Oficial N.º 24,512.

Asamblea Nacional de Diputados. (2004). Ley 23 por la cual se aprueba el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Gaceta Oficial N.º 25,095.

Asamblea Nacional de Diputados. (2004). Constitución Política de la República de Panamá de 1972 y Actos Reformativos, Gaceta Oficial N.º 25,176 de 15 de noviembre de 2004.

Asamblea Nacional de Diputados. (2008). Ley 63 que adopta el Código Procesal Penal. Gaceta Oficial N.º 26,114.

Asamblea Nacional de Diputados. (2011). Ley 79 sobre la trata de personas y actividades conexas. Gaceta Oficial N.º 26,912.

Asamblea Nacional de Diputados. (2013). Ley 82 que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el código penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer.. Gaceta Oficial N.º 27,403.

Bauloz, C., M. Mcadam y J. Teye, 2021. Trata de personas en las rutas migratorias: Tendencias, retos y nuevas formas de cooperación. En: Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022 (M. McAuliffe y A. Triandafyllidou, eds.). Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra. Disponible en <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022-capitulo-10>

Caballero, S. A., Lozano, J. S., Tascón, M. L., Cruz, K. Y. & Jaimes, M. F. (2022). Acerca de la reforma rural integral en el Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP y la justicia transicional: análisis del esquema de ordenamiento territorial y Estado multicultural colombiano. *Advocatus*, 19(39), 15-29. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.39.9758>

Comité de Derechos Humanos. (12 de abril de 2023). Naciones Unidas. Agosto de 2024, de [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FPAN%2FCO%2F4&Lang=es](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FPAN%2FCO%2F4&Lang=es)

Comisión Nacional contra la Trata de Personas. (2023). Informe del Estado Panameño sobre Trata de Personas para el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2022). Observaciones Finales sobre el Octavo Informe Periódico de Panamá. Naciones Unidas. Agosto de 2024 de [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/)

treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FPAN%2FCO%2F8&Lang=en

Convenio Interinstitucional de cooperación y asistencia técnica entre el Órgano Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Salud, la Defensoría del Pueblo, el Instituto de la Mujer (hoy Ministerio de la Mujer y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, para la mejora de la Defensa de las Mujeres Víctimas de Violencia Doméstica o de Género (2021)

Encuentro de Magistradas de los Más Altos Órganos de Justicia de Iberoamérica (2018) Declaración XVII “Identidades de Género y Justicia Abierta para las Mujeres”.

Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal - Naciones Unidas. (marzo de 2021). Naciones Unidas. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g20/351/93/pdf/g2035193.pdf>

Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Panamá. A/HRC/46/8. Consejo de Derechos Humanos 46º período de sesiones del 22 de febrero a 19 de marzo de 2021, Asamblea General, Naciones Unidas. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g20/351/93/pdf/g2035193.pdf>

Instituto de Estudios Judiciales de Puerto Rico. (2024). Curso “Trata Humana y Tráfico Ilegal de Inmigrantes – Curso Especializado para Juzgadores”.

Ministerio de Seguridad Pública. (2012, 2 de Julio). Decreto Ejecutivo N.º 464 por el cual se aprueba el Plan Nacional Contra la Trata 2012-2017. Gaceta Oficial N.º 27,070-A .

Ministerio de Seguridad Pública. (2016, 6 de septiembre). Decreto Ejecutivo N.º 303 que reglamenta la Ley 79 de 9 de noviembre de 2011 sobre trata de personas y actividades conexas. Gaceta Oficial N.º 28,133-A .

Ministerio de Seguridad Pública. (2023). Boletín Informativo N.º 6, Trata de Personas.

Ministerio de Seguridad Pública. (2023, 16 de octubre). Decreto Ejecutivo 156 que aprueba el Plan Nacional contra la Trata de Personas para el quinquenio 2022-2027. Gaceta Oficial N.º 29890-A.

Mojica Aguilar, Grisell. Marco Internacional (abordaje de trata de personas y explotación sexual de NNA). En: Congreso Internacional sobre los Delitos de Trata de Personas y Explotación Sexual Comercial, del Órgano Judicial de Panamá. Ciudad de Panamá: 20, 21 y 22 septiembre 2017.

Montalbán Huertas, Inmaculada “La Trata de Seres Humanos. El derecho y la esclavitud en el siglo XXI” (Actualización 20 de abril de 2016 de la ponencia del mismo título). Centro de Documentación (CENDOC). Cuadernos Digitales de Formación 21, 2015.)

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2010). Manual sobre la Lucha Contra la Trata

de Personas para los Profesionales de la Justicia Penal, Módulo 6 “cooperación Internacional en Caso de Trata de Personas” (Vol. 6).

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (21 de diciembre de 2016). Informe bianual. Nueva York. <https://www.unodc.org/documents/>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2022). Resumen Ejecutivo del Informe Mundial sobre Trata de Personas 2022 por UNDOC. [https://www.unodc.org/lpomex/uploads/documents/Publicaciones/Crimen/GLOTiP\\_Executive\\_Report\\_Final\\_Esp.pdf](https://www.unodc.org/lpomex/uploads/documents/Publicaciones/Crimen/GLOTiP_Executive_Report_Final_Esp.pdf)

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (enero de 2023). Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. [https://www.unodc.org/lpomex/es/noticias/enero-2023/informe-mundial-deunodc-sobre-trata-de-personas\\_-las-crisis-cambian-los-patrones-de-la-trata-de-personas-y-dificultan-la-identificacin-de-las-vctimas.html](https://www.unodc.org/lpomex/es/noticias/enero-2023/informe-mundial-deunodc-sobre-trata-de-personas_-las-crisis-cambian-los-patrones-de-la-trata-de-personas-y-dificultan-la-identificacin-de-las-vctimas.html)

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). Manual sobre la lucha contra la trata de personas para personas profesionales de la justicia penal. Viena, Austria.

Organización Mundial del Trabajo. (19 de septiembre de 2017). ILO. [http://www.ilo.org/sanjose/salade-prensa/WCMS\\_534840/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/sanjose/salade-prensa/WCMS_534840/lang--es/index.htm).

Organización Mundial del Trabajo. (2016). Entró en vigor Protocolo sobre Trabajo Forzoso. 2016. <https://www.ilo.org>.

org/sanjose/sala-de-prensa/WCMS\_534840/lang--es/index.html.

Órgano Judicial de Panamá. (2009, 15 de octubre). Acuerdo N.º 626 mediante el cual se aprueba Política Institucional de Acceso a la Justicia y Género . Panamá: Imprenta del Órgano Judicial.

Órgano Judicial de Panamá. (2019, 8 de julio). Acuerdo 368-A que adopta el Órgano Judicial la versión actualizada de la 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Panamá. Gaceta Oficial N.º 28914-C.

Órgano Judicial. (19 de septiembre de 2017). Noticias. <http://www.organojudicial.gob.pa/noticias/condenana>  
<http://www.organojudicial.gob.pa/noticias/condenana-tres-nicaraguenses-a-15-anos-de-prision-por-explotacion-laboral/tres-nicaraguenses-a-15-anos-de-prision-por-explotacion-laboral/>.

Órgano Judicial (2020). Protocolo de Actuación Judicial Delito de Trata de Personas y Actividades Conexas.

Órgano Judicial (2023). Protocolo sobre acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia basada en género, con énfasis en mujeres indígenas y migrantes.

Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. (21 de agosto de 2008). Acción de Amparo de Garantías Constitucionales contra la orden de hacer contenida en el Auto N.º 3,333 MP de 21 de febrero de 2005, dictada por el Juzgado Ejecutor del Instituto para la Formación

Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU). Registro Judicial Digital. <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>

Servicio Nacional de Migración. (19 de septiembre de 2017). Noticias. <http://www.migracion.gob.pa/index.php/inicio/noticias/371-entre-cuba-y-panama-concluye-ivronda-migratoria>

Servicio Nacional de Migración. (agosto de 2024). Informe Estadístico 2019. <https://www.migracion.gob.pa/wp-content/uploads/IRREGULARES-2010-2019-actualizado.pdf>

Servicio Nacional de Migración. (agosto de 2024). Informe Estadístico 2023. <https://www.migracion.gob.pa/wp-content/uploads/IRREGULARES-X-DARIEN-2023.pdf>

Servicio Nacional de Migración. (2017). Entre Cuba y Panamá concluye IV ronda migratoria. Panamá: 2017. <https://www.migracion.gob.pa/index.php/inicio/noticias/371-entre-cuba-y-panama-concluye-iv-rondamigratoria>.

Sistema de Estadística Criminal de Panamá. (2017). Datos del Sistema de Estadística Criminal de Panamá.

Tocumen S.A. (23 de agosto de 2024). Informe de estadísticas de junio de 2024 del Aeropuerto Internacional de Tocumen SA. [https://www.tocumenpanama.aero/transparencia/2024/files\\_2024-Jul-15-101725/10.3\\_reporte\\_estadistico\\_jun\\_2024.pdf](https://www.tocumenpanama.aero/transparencia/2024/files_2024-Jul-15-101725/10.3_reporte_estadistico_jun_2024.pdf)

Tocumen S.A. (23 de agosto de 2024). Transparencia. [www.tocumenpanama.aero/transparencia/pdf.colombia/2016/Diciembre/Glotip16\\_Executive\\_Summary.pdf](http://www.tocumenpanama.aero/transparencia/pdf.colombia/2016/Diciembre/Glotip16_Executive_Summary.pdf)

United Nations Office on Drugs and Crime. Assessment Toolkit:

Trafficking in Persons for the Purpose of Organ Removal. Viena:2015. [https://www.unodc.org/documents/humantrafficking/2015/UNODC\\_Assessment\\_Toolkit\\_TIP\\_for\\_the\\_Purpose\\_of\\_Organ\\_Removal.pdf](https://www.unodc.org/documents/humantrafficking/2015/UNODC_Assessment_Toolkit_TIP_for_the_Purpose_of_Organ_Removal.pdf).

United Nations Office on Drugs and Crime. (2016). Global Report on Trafficking in Persons. Viena: 2016. [https://www.unodc.org/documents/colombia/2016 / Diciembre/2016\\_Global\\_Report\\_on\\_Trafficking\\_in\\_Persons.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Diciembre/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf).

## SEMBLANZA DE LA COMISIONADA



**ANGELA RUSSO  
DE CEDEÑO**

Magistrada de la Corte Suprema  
de Justicia de Panamá

Es Magistrada de la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá. Ha ocupado los cargos de:

- Magistrada del Tribunal Superior de Familia de la República de Panamá
- Jueza Décima de Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá
- Jueza Tercera Municipal Civil del Distrito de Panamá
- Jueza Suplente del Juzgado Primero de Circuito Civil, del Segundo Circuito Judicial de Panamá
- Secretaria del Juzgado Séptimo Civil del Primer Circuito Judicial, de Panamá.

Es integrante de la Comisión de Alto Nivel encargada de establecer los lineamientos que ejecutará la Unidad de

Acceso a la Justicia y Género del Órgano Judicial, de la que fue Coordinadora desde el 25 de febrero de 2016 hasta el 7 de febrero de 2024; integrante por el Órgano Judicial de la Comisión de Seguimiento de las 100 Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad de la Cumbre Judicial Iberoamericana desde el año 2016 a la fecha, y Coordinadora de la Comisión durante los periodos 2022-2023, 2024-2025; y miembro fundadora de la Asociación de Magistradas y Juezas del Órgano Judicial de Panamá.

Además de la licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas obtenida en la Universidad de Panamá, cuenta con una especialización en Docencia Universitaria y Maestría en Ciencias de la Familia, con especialización en Orientación Familiar; y con varios diplomados en Derechos Humanos y en Intervención de Problemas Conductuales en la Niñez y Adolescencia. Ha realizado estudios de Derecho Procesal de la Universidad de Rosario y de Formación Superior Judicial del Centro de Formación Inicial de Barcelona. Ha ejercido la docencia universitaria por 26 años y ha sido expositora en más de 100 congresos y seminarios.

Es autora de los libros: “El Delito de Femicidio en Panamá - Análisis de Sentencias” y “Cuando el Amor Termina”. De igual forma, ha escrito numerosos artículos en revistas jurídicas y folletos; y participó en las “Conferencias Magistrales - Comisión de Seguimiento de las 100 Reglas de Brasilia de la Cumbre Judicial Iberoamericana - 100 Reglas de Brasilia - Derechos humanos y acceso a la justicia de las

personas en condición de vulnerabilidad”, con la ponencia “Género en los Sistemas de Justicia Penal – Situación de la Población Penitenciaria Femenina”, publicada por la Unidad de Acceso a la Justicia y Género del Órgano Judicial y el Instituto Superior de la Judicatura de Panamá, Dr. César Augusto Quintero Correa (ISJUP).

Participó en la confección del “Protocolo sobre acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia basada en género, con énfasis en mujeres indígenas y migrantes”; en el “Protocolo de Actuación Judicial sobre el Delito de Trata de Personas y Actividades Conexas”; así como de la nueva edición de “Las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad”.

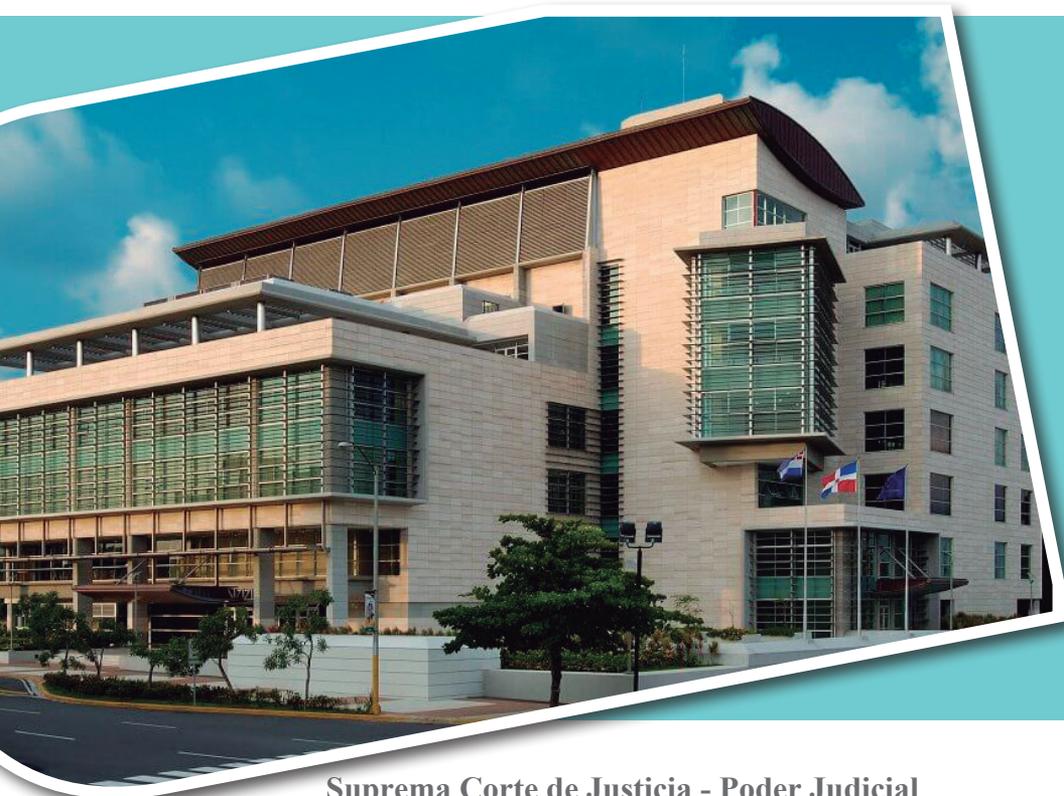
También ha formado parte del Consejo Nacional de la Mujer; la Comisión Nacional contra la Discriminación; la Comisión Nacional de Derechos Humanos; la Comisión Centroamericana y del Caribe para el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad; y en el Colegio Nacional de Abogados fue Presidenta de la Comisión de Derecho de Familia y Representante en el Observatorio Panameño contra la Violencia de Género.



*Puerto Plata*

Puerto Plata  
Charlie Kelp  
<https://www.pexels.com/photo/clouds-on-blue-sky-over-sea-coast-15751121/>

Suprema Corte de Justicia - Poder Judicial  
<https://poderjudicial.gob.do/poder-judicial-ampliara-nuevo-sistema-de-gestion-de-casos/>



Suprema Corte de Justicia - Poder Judicial  
**REPÚBLICA DOMINICANA**





# LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y SU ACCESO EFECTIVO AL SISTEMA DE JUSTICIA

---

Francisco Antonio Pérez Lora

---

*Juez presidente Coordinador del Distrito Nacional y presidente de Corte, República Dominicana, perezlora@hotmail.com*

**Resumen:** *Los niños, niñas y adolescentes en los países de Iberoamérica tradicionalmente han sido tratados desde la dependencia absoluta de sus progenitores u otras personas que ostentan su custodia o guarda como parte de la cultura adulto céntrica, sin embargo, antes del inicio de este siglo XXI se han dado cambios normativos para que se garantice sus derechos promoviendo su autonomía progresiva, el reconocimiento de la plenitud de sus derechos y la aplicación de los principios básicos que rigen el derecho de infancia y adolescencia, a tales fines se ha ido tomando distancia de prácticas culturales que subsisten en la que se revive su dependencia y se obstruye su participación y autonomía.*

*Las normas internacionales de protección de la infancia (universal y regional) han jugado un papel trascendental en la resolución de casos que se han presentado en*

*diferentes tribunales, las argumentaciones de los órganos jurisdiccionales así lo revelan, en las que se toman decisiones conforme a los parámetros o perspectiva de protección de la infancia.*

**Palabras claves:** *Acceso a la justicia. Derecho a la participación. Interés superior de la niñez. Protección especial y reforzada. Protección integral.*

**Sumario:** *Resumen. - Palabras claves. - Introducción. - I. Los niños, niñas y adolescentes, sus derechos y el acceso a la justicia. - II. La Convención sobre los Derechos del Niño y su influencia. - III. Principios básicos y ámbitos de protección de la niñez. - Conclusiones. - Referencias bibliográfica.*

## **Introducción**

En este escrito se pretende abordar los derechos de los menores de edad, resaltando el acceso a la justicia como un derecho humano fundamental para el logro de los demás derechos, se hará un recorrido histórico desde la negación de muchos de los derechos reconocidos, no tomarlos en serio por la preeminencia cultural, hasta su aceptación normativa, su desidia práctica ocasional y la obligación de su garantía jurisdiccional.

Se evidenciará que para lograr el cambio de paradigma hasta la aplicación efectiva se ha tomado en cuenta diversos convenios, que conforman parte del corpus iuris de la infancia y adolescencia, destacándose la Convención sobre

los Derechos del Niño, así como observaciones generales, opiniones consultivas y decisiones jurisdiccionales internacionales y locales que hacen referencia a la protección reforzada que es menester brindar a la población infantil.

La finalidad es promover en el ámbito judicial el respeto y garantía de los derechos de la infancia y adolescencia, a tales fines se abordarán tres temas principales: los niños, niñas y adolescentes, sus derechos y el acceso a la justicia; la Convención sobre los Derechos del Niño y su influencia; y los principios básicos y ámbitos de protección de la niñez.

Serán citados argumentos principales de algunas decisiones jurisdiccionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional Dominicano, con las que se mostrara que en los temas que conciernen a los niños, niñas y adolescentes la consideración primordial a la que se deberá atender es garantizar su interés superior.

## **I. Los niños, niñas y adolescentes, sus derechos y el acceso a la justicia**

La realidad respecto a los menores de edad, es que se ha pasado de un modelo/doctrina que desconoce sus derechos, denominado como doctrina de situación irregular o modelo tutelar, a un modelo de protección integral que data de finales del siglo XX que les reconoce como sujeto pleno de derechos y procura su satisfacción prioritaria.

En el primer modelo se considera a la niñez como objetos de protección y tutela, no como sujetos de pleno de derecho,

por lo que no es conforme al modelo de derechos humanos reconocido en diversas declaraciones de mediados del siglo XX y los posteriores convenios internacionales aprobados a partir de los años 60 del citado siglo por las Asambleas de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

A los fines de superar ese modelo tutelar desde la comunidad internacional se aprobaron disposiciones normativas en procura de hacer una realidad la protección de sus derechos, es así como en el año 1959 se aprueba la Declaración Universal de los Derechos del Niño, pero se concretiza su protección normativa con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>1</sup> (CDN) en el año 1989, con esta última se visibilizó la población infantil y la obligación de todos (inclusive los órganos administrativos y jurisdiccionales) en el cumplimiento de sus derechos.

En los países latinoamericanos, a pesar de la vigencia de la CDN desde la última década del siglo XX, gran parte de los infantes no han visto satisfechos todos sus derechos, se encuentran carenciados principalmente en temas familiares, educativo, salud, penal juvenil y seguridad, por lo que constituye un reto para los Estados su total satisfacción y la creación de vías para que puedan acceder efectivamente al sistema de justicia a reclamarlos.

---

1. En este escrito en ocasiones las palabras la Convención sobre los Derechos del Niño será sustituida por CDN.

Tomando como referente el derecho internacional de los derechos humanos, muy especialmente la CDN se establecen obligaciones para los Estados relacionadas con la función judicial y los derechos de las personas menores de edad, en los países se han dictado resoluciones, reglas y directrices a los fines de visibilizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes<sup>2</sup> (NNyA), una de significativa importancia aprobada en la República Dominicana es la resolución 699/2004, emitida por la Suprema Corte de Justicia, en la que se reconoce el carácter vinculante de la CDN y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por conformar parte del bloque de constitucionalidad, además reconoce la doctrina de la protección integral, al afirmar lo siguiente:

... la denominada **Doctrina de la Protección Integral** de los derechos de la infancia **se fundamenta en la Convención sobre los Derechos del Niño** y, además, en un conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que evidencian un salto cualitativo fundamental en la consideración social de la persona **menor de edad como sujeto de derechos y en la forma de impartir justicia**, como son: a) las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing); b) las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención

---

2. En este escrito en ocasiones las palabras niños, niñas y adolescentes será sustituida por NNyA.

de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) y; c) las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad. (Suprema Corte de Justicia, 2004, p. 7) [**El sombreado es nuestro**].

Las citadas Reglas y Directrices expresadas anteriormente “representan la expresión de acuerdos de la comunidad internacional aplicables en el diseño de las políticas de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas” (Ibidem, p. 8) por lo que pueden ser aplicables por los órganos jurisdiccionales.

En el ámbito regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>3</sup> (Corte IDH), órgano jurisdiccional creado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos tiene atribución para conocer de violaciones a los derechos humanos que han acontecido en los países que han reconocido su competencia, respecto a los derechos de los NNyA ha emitido varias sentencias, a destacar por su relevancia, la acontecida respecto al caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala, del 04 de septiembre del 2012, en la que plantea que:

... el artículo 19 de la Convención Americana establece que “[t]odo **niño tiene derecho a las medidas de protección** que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”. A

---

3. En este escrito en ocasiones las palabras Corte Interamericana de Derechos Humanos será sustituida por Corte IDH.

criterio de la Corte, “esta disposición debe entenderse como un **derecho adicional, complementario**, que el tratado establece para seres que por su desarrollo físico y emocional necesitan de protección especial”. Por lo tanto, el Estado debe asumir una **posición especial de garante con mayor cuidado y responsabilidad**, y debe tomar **medidas especiales orientadas en el principio del interés superior del niño**. Este principio se fundamenta en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños y las niñas, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades. (Corte IDH, 2012, párr. 142) **[El sombreado es nuestro]**.

El derecho de niñez no se agota en la CDN y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), sino que existe un corpus juris internacional comprendido por diversas directrices y reglas de derechos humanos específicos para esta población que garantizan sus derechos, tales como la Declaración de los Derechos del Niño del 20 de noviembre de 1959, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing) de 29 de noviembre de 1985, Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad de 14 de diciembre de 1990 y Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) de 14 de diciembre de 1990, entre otras.

También existen normas de derecho internacional privado, de carácter universal que garantizan sus derechos fundamentales en el ámbito de la familia, tales como el Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, el Convenio de La Haya de 29 de mayo de 1993 relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, el Convenio de La Haya de 19 de octubre de 1996 relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución la Cooperación Materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños y el Convenio de La Haya de 23 de noviembre de 2007 sobre el Cobro Internacional de Alimentos para los Niños y otros Miembros de la Familia.

De igual modo se han aprobado normas de carácter regional, en el ámbito americano para los países miembros de la Organización de Estados Americanos, tales como la Convención Interamericana sobre los Conflictos de Leyes en materia de Adopción de Menores de 24 de mayo de 1984, la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores de 15 de julio de 1989 y la Convención Interamericana sobre los Obligaciones Alimentaria, Ámbito de Aplicación Conflictos de Leyes en materia de Adopción de Menores de 15 de julio de 1989, entre otras.

A las citadas normas internacionales que abordan los derechos de la niñez respecto al tema penal de adolescente o asuntos relacionados a la familia, se agregan otras más generales, tales como el Pacto Internacional de Derechos

Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de 18 de diciembre de 1979, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de abril de 1948 y la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, entre otras.

En el ámbito iberoamericano en el año 2008 los presidentes de las cortes supremas, preocupados por el acceso a la justicia, aprobaron 100 reglas para garantizarlo, estas disposiciones fueron denominadas Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad (modificadas en el año 2018), tienen como fin garantizar el acceso a la justicia de poblaciones en condición de vulnerabilidad, como los menores de edad, a tales fines recomienda la creación de “políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema de justicia” (Asamblea Plenaria XIX Cumbre Judicial Iberoamericana, 2018, regla 1) y entre otras acciones prevé que los servidores del sistema judicial deben otorgarle “un trato diferenciado adecuado a las circunstancias propias de su situación” (Ibidem, regla 50).

El acceso a la justicia, se ha constitucionalizado en muchos de los países de Iberoamérica, en el caso de República Dominicana se prevé que es para todos y todas, independiente de su edad, genero, sexo, origen, posición económica

u otra condición, constituyendo no tan solo un derecho, sino también una garantía a los derechos, que conforma parte de la tutela judicial efectiva que debe garantizar el Estado y muy especialmente todos los órganos jurisdiccionales. (Constitución República Dominicana, art. 69, letra a).

La tutela judicial efectiva se concreta en el derecho al acceso a la justicia, a la sentencia, al recurso (Lacalle Noriega, 2013, p. 306) y a la ejecución de la decisión, por lo que es la consecución de una serie de pasos que culmina con la restitución del derecho o su equivalente.

Respecto a la obligación del Estado, en el ámbito americano la Corte IDH, en el caso Vera Rojas y otros vs. Chile, sentencia de 01 de octubre de 2021, ha expresado:

... este Tribunal ha entendido que, conforme al artículo 19 de la Convención Americana, el **Estado se encuentra obligado a promover las medidas de protección especial orientadas en el principio del interés superior de la niña y del niño**, asumiendo su **posición de garante** con mayor cuidado y responsabilidad en consideración a su condición especial de vulnerabilidad. La Corte ha establecido que la protección de la niñez tiene como objetivo último el desarrollo de la personalidad de las niñas y los niños, y el disfrute de los derechos que les han sido reconocidos. De esta forma, las niñas y los niños tienen derechos especiales a los que corresponden deberes específicos por parte de la familia, la sociedad y el Estado. Además,

**su condición exige una protección especial** debida por este último y que debe ser entendida como un derecho adicional y complementario a los demás derechos que la Convención reconoce a toda persona. (Párr. 104) **[El sombreado es nuestro]**.

Obsérvese que la Corte IDH proclama que los Estados deben ejercer su función de garante y promover medidas de protección especiales para la niñez, es decir diferenciadas y específicas con el propósito de que se haga una realidad su protección integral e interés superior.

Esta exigencia internacional explícita surge porque en los inicios de nuestra cultura jurídica, pocos eran los derechos que se reconocía a los menores de edad, se podía disponer de su vida y su libertad, afectar su integridad y eran tratados de forma desigual, dependiendo de la familia de la que provenían y el tipo de relación de sus progenitores, es decir se vivía en una cultura de desprotección de la infancia.

Hoy, en cambio en toda Iberoamérica se reconocen los derechos a los menores de edad, entre estos, a la vida, libertad, integridad e igualdad, participación, así como muchos otros que no estaban positivizados en el pasado y que hoy conforman parte del catálogo (inconcluso) de sus derechos fundamentales.

El derecho de niñez constituye en la mayoría de los países iberoamericanos un derecho fundamental constitucionalmente protegido, además de constituir parte de los derechos humanos internacionalmente reconocidos

en la CDN y diversos convenios, convenciones, reglas, directrices y declaraciones previamente citadas.

A la pregunta, ¿cuáles son los derechos de los NNyA?, la Corte IDH en el caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, sentencia de 24 de agosto de 2010, responde que:

El Tribunal recuerda que los **niños poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos** y tienen, además, derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado. **La prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de los niños, que obliga al Estado** e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad. Asimismo, el **Estado debe prestar especial atención a las necesidades y a los derechos de los niños**, en consideración a su condición particular de vulnerabilidad. (Párr. 257) [**El sombreado es nuestro**].

Como se puede observar de las afirmaciones de la Corte IDH, son derechos de los niños todos los reconocidos a los adultos (salvo los denominados cívicos: votar y ser elegidos) y además como derecho extra, entre otros, está el de ser atendido con prioridad.

Las normas internas de cada país de Iberoamérica reconocen los derechos de la niñez, todas concuerdan con los derechos

reconocidos por la CDN y expresan que los padres, sociedad y Estado deben garantizar los derechos de la niñez, por lo que en toda ocasión que haya de decidirse una situación en la que se encuentre involucrado una persona menor de edad, se debe tomar como referente un enfoque o perspectiva basado en sus derechos (UNICEF, 2022, p. 15), que cumpla por lo menos con lo siguiente:

1. Reconocer a NNyA como sujetos plenos de derechos y se les garantice su derecho a la participación en todos los espacios sociales en los cuales se desenvuelven, tales como la familia, la escuela, la comunidad, etc.
2. Que todas las personas (incluso el Estado) asuman la función de garantes de los derechos de NNyA, debiendo el Estado tomar las medidas legales, políticas públicas y prácticas conducentes a su efectiva protección y garantía.
3. Establecer que los NNyA como sujetos de derechos pueden exigir su cumplimiento, debiendo el Estado de disponer de los mecanismos apropiados para ello.

## **II. La Convención sobre los Derechos del Niño y su influencia.**

Como punto central del reconocimiento de los derechos de la infancia, destaca la Convención de los Derechos del Niño (CDN), aprobada el 20 de noviembre de 1989, instrumento normativo que promovió el cambio, hacia el reconocimiento universal de los derechos de la niñez.

La CDN tiene 54 artículos y contiene en orden secuencial en su articulado los siguientes derechos: la igualdad y prohibición de la discriminación (art. 2), interés superior del niño (art. 3), vida y supervivencia (art. 6), nombre y nacionalidad (art. 7), identidad (art. 8), a vivir con sus padres, a tener contacto con ambos (art. 9), reunificación familiar (art. 10), garantizar la restitución del niño (art. 11), a ser escuchado (art. 12), a la libertad de expresión (art. 13), libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 14), libertad de asociación, de reunirse (art. 15), a la vida privada, su familia, domicilio, correspondencia y a la restricción de ataques a su honra o reputación (art. 16), a compartir la crianza de ambos padres (art. 18), prohibición de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido abuso sexual (art. 19), a protección y medidas especiales del Estado en casos de mayor vulnerabilidad (art. 20), a tener una familia por adopción (art. 21), a cuidados especiales en casos de discapacidad (art. 23), a la salud (art. 24), a la seguridad social (art. 26), a pensión alimentaria de los padres (art. 27), educación (art. 29 y 30), esparcimiento y vida cultural (art. 31), prohibición explotación económica (art. 32), protección contra uso de drogas (art. 33), prohibición toda forma explotación, incluyendo sexual (art. 34, 36), prevención trata, venta y secuestro (art. 35), respeto reglas en el proceso penal juvenil (art. 37 y 40) y recuperación salud física y psicológica de las víctimas (art.39), entre otros.

Debido a la aceptación universal de la CDN, los países que la han ratificado han modificado sus normas internas, a los fines de reconocer los derechos de los menores de edad, su interés superior y garantizar su aplicación en el ámbito interno.

En el caso de la República Dominicana, se produjo la primera gran reforma relacionada a la protección de la niñez en el año 1994, en la que se aprobó el Código de Niños, Niñas y Adolescentes, y la segunda (vigente) en el año 2003, en la que se deroga el código anterior y se aprobó el Código para el Sistema de Protección de los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, en este se les reconoce desde su primer artículo como sujeto de pleno de derechos, por lo que “...gozan de todos los derechos fundamentales consagrados a favor de las personas, especialmente aquellos que les corresponden en su condición de persona en desarrollo...” (art. 1)

Incluso, por la enorme influencia de la CDN muchos de los países de Iberoamérica en sus reformas constitucionales han reconocido la protección de la infancia, en el caso de la República Dominicana se prevé, lo siguiente:

**Protección de las personas menores de edad. La familia, la sociedad y el Estado, harán primar el interés superior del niño, niña y adolescente; tendrán la obligación de asistirles y protegerles para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales, conforme a esta**

Constitución y las leyes... (Asamblea Nacional, 2015, art. 56) [**El subrayado es nuestro**]

Respecto al citado texto constitucional, el Tribunal Constitucional de República Dominicana<sup>4</sup> (TC RD), ha decidido acciones de control preventivo de tratados, tales como TC/0224/20, relacionada a la constitucionalidad de la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias de 1989, expresando (párr. 7.5 y 9) que el art. 56 precitado se realizó tomando como marco de referencia el principio del interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes, y se nutre de las directrices asentadas en varias de las declaraciones, pactos y convenios adoptados por la comunidad internacional, siendo algunas de las más trascendentales la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño (1924), la Declaración Universal de los Derechos del Niño (1959) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

Otros países de Iberoamérica, en sus reformas constitucionales la mayoría post CDN, han incorporado los derechos del niño, entre estos, Bolivia (art. 59), México (art. 4), Perú (art. 4), Venezuela (art. 78), Colombia (art. 44) y Ecuador (arts. 44 y 45), respecto a estas dos últimas naciones se copiará un trozo del texto constitucional que aborda los derechos de la niñez.

---

4. En este escrito el Tribunal Constitucional de la Republica Dominicana será sustituida por TC RD.

En la Constitución de Colombia, se prevé lo siguiente:

**Son derechos fundamentales de los niños:** la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor ... **Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución**, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. ... **Los derechos de los niños prevalecen** sobre los derechos de los demás. (Congreso Nacional, art. 44) [El subrayado es nuestro].

En la Constitución del Ecuador se dispone lo siguiente:

**Las niñas, niños y adolescentes gozaran de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad.** El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho ... a ser consultados en los asuntos que les afecten... (Asamblea Nacional Constituyente, art. 45) [El subrayado es nuestro]

Un elemento común de los textos constitucionales citados es que proclaman la obligación de la familia, la sociedad y el Estado en la satisfacción de los derechos de la niñez y les exige que tomen en cuenta su interés superior. Un aspecto a destacar en el texto colombiano es el derecho de los NNyA a ser amados, y en la Constitución de Ecuador

que de forma expresa exige que los NNyA sean consultados en los asuntos que les afecten.

La CDN crea el Comité de los Derechos del Niño, órgano cuya principal misión es la examinar los progresos en los derechos de la niñez de los Estados que han ratificado la CDN y dar recomendaciones específicas para lograr su máxima efectividad, del mismo modo emite observaciones generales para la mejor interpretación de la CDN, las que deben ser consultadas por los operadores del sistema de justicia para la resolución de los casos concretos que tenga que decidir, en ese sentido ha dictado 26 observaciones generales<sup>5</sup> (OG) sobre los tópicos siguientes:

OG 1, Propósitos de la educación (2001)

OG 2, Papel de las instituciones nacionales independientes de DH en la promoción y protección de los DN (2002)

OG 3, VIH/Sida y los DN (2003)

OG 4, Salud y desarrollo de los adolescentes en el contexto de la CDH (2003)

OG 5, Medidas generales de aplicación de la CDN (2003)

OG 6, Trato de menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (2005).

OG 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia (2005).

---

5. En este escrito las observaciones generales serán denominadas también como OG.

OG 8, El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes (2006).

OG 9, Los derechos de los niños con discapacidad (2006).

OG 10, Los derechos del niño en la justicia de menores (2007).

OG 11, Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención (2009).

OG 12, El derecho del niño a ser escuchado (2009).

OG 13, Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia (2011).

OG 14, El principio del interés superior (2013).

OG 15, El derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (2013).

OG 16, Obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los DN (2013).

OG 17, El derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (2013).

OG 18, Practicas nocivas (2018). Conjunta con Comité CEDAW.

OG19, Presupuestos públicos para hacer efectivos los DN (2016).

OG 20, La efectividad de los derechos del niño y niña durante la adolescencia (2016).

OG 21, Sobre los niños en situación de calle (2017).

OG 22, Principios generales relativos a los DH de los niños en el contexto de migración internacional (2017).

OG 23, Obligaciones de los Estados relativas a los DH de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno (2017).

OG 24, Los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil (2019). Sustituye la OG10-07.

OG 25, Relativa a los derechos de los niños en relación con el entorno digital (2021).

OG 26, Relativa a los derechos del niño y el medio ambiente, con especial atención al cambio climático (2023).

En la actualidad (octubre, 2024) se trabaja en la elaboración de la OG 27 que abordará el derecho de NNyA al acceso a la justicia, pretende lograr que sean superados los obstáculos del acceso a la justicia de los NNA, que sean tratados como sujetos de derecho y no como objetos de protección, que el acceso a la justicia sea efectivo y esté dotados de medios eficientes en los ámbitos administrativos y judicial.

Además de la enorme influencia de la CDN, en el continente americano la protección de derechos de los menores de edad está reconocida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que prevé lo siguiente:

... Los Estados partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la **protección necesaria a los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos...**

... Derechos del Niño. Todo niño tiene derecho a las **medidas de protección** que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1969, arts.17.4 y 19) **[El subrayado es nuestro]**.

En la región americana, ha tenido notable influencia la Opinión Consultiva OC-17/02 sobre la Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, de 28 de agosto de 2002 expedida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como consecuencia de una consulta realizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la indicada opinión se prevé:

...conviene observar que, **para asegurar**, en la mayor medida posible, la prevalencia **del interés superior del niño**, el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que éste **requiere “cuidados especiales”**, y el artículo 19 de la Convención Americana señala que debe recibir **“medidas especiales de**

**protección**". En ambos casos, la necesidad de adoptar esas medidas o cuidados proviene de la situación específica en la que se encuentran los niños, tomando en cuenta su debilidad, inmadurez o inexperiencia. (Corte IDH, 2002, párr. 60) [**El subrayado es nuestro**]

Además, la Corte IDH en la resolución de casos concretos ha actuado como salvaguarda de los derechos de NNyA y se ha constituido una guía para las jurisdicciones, principalmente aquellas que conforman parte de los países miembros de la Organización de Estados Americanos, en una decisión de significativa relevancia al referirse a los NNyA afirmo lo siguiente:

...su condición exige una **protección especial** debida por este último y que debe ser entendida como **un derecho adicional** y complementario a los demás derechos que la Convención reconoce a toda persona. **La prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de los niños, que obliga al Estado** e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad. Asimismo, el Estado debe prestar especial atención a las necesidades y a los derechos de los niños, en consideración a su condición particular de vulnerabilidad. (Corte IDH, caso de la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala, 2012, párr.184) [**El sombreado es nuestro**].

### **III. Principios básicos y ámbitos de protección de la niñez,**

Los derechos de los NNyA deben ser garantizados, por lo que es tiempo de que se haga una realidad el primer párrafo de la Declaración de Ginebra del 1924: “La humanidad debe al niño, lo mejor que esta puede darle” (Bofill y Cots, 1999, p. 14). Hay que pasar de la retórica a la práctica, del decir al hacer, muchos años han pasado de esa proclama y todavía existe una gran deuda a favor de los infantes.

La norma convencional, constitucional o adjetiva constituyen garantías para el respeto de los derechos, la cultura ha jugado un papel contrario, de desprotección a derechos a NNyA, debido a que la sociedad y los progenitores se han resistido al cambio normativo, que exige considerarles como sujeto pleno de derechos y actuar en consecuencia.

Los principios son normas jurídicas o mandatos de aplicación a casos concretos (Pérez Lora. Francisco, 2020, p. 105), que se caracterizan por la fundamentalidad, generalidad y amplitud.

Los operadores del sistema de justicia en todos los casos relacionados a NNyA, deben tomar como referencia los cuatro pilares o principios básicos de la niñez reconocidos por la CDN, a los fines de garantizar su acceso efectivo a la justicia. Estos principios han sido abordados en múltiples ocasiones por el Comité de los Derechos del Niño, principalmente en la OG 05/2003 y en el libro “El Enfoque

Basado en los Derechos de la Niñez” (UNICEF, 2022, pp. 21-23) son explicados de la manera siguiente:

1. No discriminación (art. 2 CDN). En el que se asume el principio de igualdad, a partir del cual no es posible establecer diferencias entre los NNyA para acceder a sus derechos, por lo que no pueden ser víctima de ningún tipo de discriminación que afecte la realización de sus derechos, ya sea por su color de piel, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, posición económica, impedimentos físicos, lugar de nacimiento o cualquier otra condición de estos, sus padres o representantes legales.
2. Interés superior del niño (art. 3 CDN). Obliga a los familiares, sociedad y Estado como garantes de derecho a analizar y adoptar cada toma de decisión que pueda afectar la vida de un NNA en función de su mejor interés, es decir, considerando el cumplimiento de sus derechos, lo que significa que cada vez que se toman decisiones que los involucran, se debe evaluar el impacto que estas tienen.
3. Derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6 CDN). Busca que todos los NNyA crezcan y se desarrollen con sus derechos satisfechos, a tales fines se debe generar un entorno apropiado para su desarrollo físico, psicológico, moral, social y espiritual.

4. Principio de participación (arts. 12, 13, 14 y 15 CDN). Implica que los NNyA tienen derecho a la libertad de expresar su opinión, ser consultados y escuchados en los asuntos que le afecten. Así como tienen el derecho a la libertad de conciencia, pensamiento y religión, a la información y a la libertad de asociación.

La Corte IDH, ha resuelto casos refiriéndose a los citados principios, en el caso *Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala*, sentencia de 09 de marzo de 2018, en el que a fines de lograr la protección de los NNyA, asumió los principios rectores de la CDN, al expresar lo siguiente:

En toda situación que involucre a niñas y niños **se deben aplicar y respetar**, de forma transversal, **cuatro principios rectores**, a saber: **i) la no discriminación; ii) el interés superior del niño; iii) el derecho a ser oído y participar, y iv) el derecho a la vida, supervivencia y desarrollo**. Toda decisión estatal, social o familiar que involucre alguna limitación al ejercicio de cualquier derecho de una niña o un niño, debe tomar en cuenta el interés superior del niño y ajustarse rigurosamente a las disposiciones que rigen esta materia. La Corte reitera que el interés superior del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de estos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades. (Párr. 152) **[El sombreado es nuestro]**

En la resolución de casos concretos, el principio de igualdad ha sido abordado en numerosas ocasiones, una de ellas en la que el Ministerio Público solicitó a un colegio que exigiera a los padres de un niño, como requisito previo a su reinscripción la prueba de licitud de sus bienes, en cuyo caso el TC RD, afirmó que tal requisito es una discriminación que atenta contra la protección de derechos de NNyA y violenta el principio de igualdad por ser requerido solo a estos padres investigados y recordó que “los estudiantes menores de edad no deben ser utilizados como un medio para resolver conflictos” (TC/0064/19, 2019, párr. 10.33).

Importante es recordar que igualdad, no necesariamente prohíbe el trato diferenciado, de conformidad a la Opinión Consultiva 17/2002. Sobre la Condición Jurídica y Derechos Humanos de los Niños, al expresar que:

Se puede concluir, que en razón de las condiciones en las que se encuentran los niños, **el trato diferente que se otorga a los mayores y a los menores de edad no es per se discriminatorio**, en el sentido proscrito por la Convención. **Por el contrario, sirve al propósito de permitir el cabal ejercicio de los derechos reconocidos al niño.** Se entiende que, en virtud de los artículos 1.1 y 24 de la Convención, los Estados no pueden establecer diferenciaciones que carezcan de una justificación objetiva y razonable y no tengan como objeto único, en definitiva, el ejercicio de los derechos establecidos en aquélla. (Corte IDH, 2002, párr. 55) **[El sombreado es nuestro].**

Por lo que, en el caso de NNyA, se deben tomar medidas especiales para garantizar su pleno acceso a los procesos, la Corte IDH, afirmó en la sentencia de 14 de mayo de 2013 respecto del caso Mendoza y otros vs Argentina, lo siguiente:

Si bien los niños cuentan con los mismos derechos humanos que los adultos durante los procesos, la forma en que ejercen tales derechos varía en función de su nivel de desarrollo. Por lo tanto, **es indispensable reconocer y respetar las diferencias de trato que corresponden a diferencias de situación, entre quienes participan en un proceso. Lo anterior corresponde al principio de trato diferenciado que, aplicado en el ámbito penal, implica que las diferencias de los niños y los adultos**, tanto por lo que respecta a “su desarrollo físico y psicológico, como por sus necesidades emocionales y educativas”, sean tomadas en cuenta para la existencia de un sistema separado de justicia penal juvenil. (Párr. 145) **[El sombreado es nuestro]**

Los tribunales de justicia internacionales, se han referido en múltiples ocasiones al interés superior del niño, tomando como referente la OG14/13 del Comité de los Derechos del Niño, una sentencia destacada fue emitida por la Corte IDH, caso Vera Rojas y otros vs. Chile, sentencia de 01 de octubre de 2021, en la que expresa lo siguiente:

... el Tribunal advierte que el **interés superior de los niños y niñas** constituye un principio regulador de la normativa relativa a los derechos de la niñez que se

**funda en la dignidad** misma del ser humano, **en las características propias de los niños y las niñas, y en la necesidad de propiciar el desarrollo** de éstos. En ese sentido, el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que en “todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, **los tribunales**, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, **una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño**”.

Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado, en su observación número 14, que el concepto del interés superior del niño “**es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos** reconocidos por la Convención [de los Derechos del Niño]”. En ese sentido, ha establecido que el interés superior del niño es un **concepto triple: a) un derecho sustantivo**, en el sentido que el niño y la niña tienen el derecho a que su interés superior sea una consideración primordial que se debe poner en práctica cuando se adopte una decisión que afecte a un niño o niña; b) **un principio jurídico interpretativo** fundamental, de forma que las normas se interpreten de forma que satisfaga el interés superior del niño o niña; y c) **una norma de procedimiento**, que requiere que siempre que se adopte una decisión que afecte a niños y niñas se tome en cuenta las repercusiones que puede tener en ellos. (Párr.105 y 106) [El sombreado es nuestro].

De la precitada sentencia de la Corte IDH, se extrae como aspectos de trascendental importancia que el interés de los menores de edad se funda en su dignidad y tiene como propósito asegurar su pleno desarrollo, este principio es considerado un derecho sustantivo, un principio interpretativo y una norma de procedimiento que deben de examinar las personas y autoridades en todos los casos en los que tengan que tomar una decisión que les pueda afectar.

Mas ampliamente la OG 14/13, expresa que existen elementos que se deben evaluar en cada caso particular para determinar el interés superior del niño, acorde a las circunstancias específicas de los NNyA, estas son su opinión, su identidad, la preservación del entorno familiar y el mantenimiento de las relaciones, su cuidado, protección y seguridad, situación de vulnerabilidad, su salud y educación, entre otros.

El principio relacionado a la garantía de los derechos a la vida, la supervivencia y el desarrollo de los NNyA, coloca como principales obligados a la familia, sociedad y Estado. Con el objeto de que ambos progenitores dispongan con el tiempo suficiente para el cuidado y protección de sus hijos, el TC RD, ha expresado que el trato diferenciado en el plazo de licencia de madre y padre violenta el principio del interés superior del NNyA y el derecho a la paternidad responsable, y ha exhortado a las cámaras legislativas a modificar la “licencia de paternidad a un nuevo plazo razonable que permita materializar el vínculo afectivo, la atención y los

cuidados necesarios que debe ofrecer durante dicho período el padre a sus hijos, para lograr los fines constitucionalmente perseguidos”. (TC/0901/23, 2023, párr. 11.5.5).

La Corte IDH, respecto al derecho a vivir en familia, en su Opinión Consultiva OC-17/02 sobre la Condición jurídica y derechos humanos del niño, ha afirmado que

El niño tiene derecho a vivir con su familia, llamada a satisfacer sus necesidades materiales, afectivas y psicológicas. El derecho de toda persona a recibir protección contra injerencias arbitrarias o ilegales en su familia, forma parte, implícitamente, del derecho a la protección de la familia y del niño, y además está expresamente reconocido por los artículos 12.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, V de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos ... (Párr. 71)

A los fines de garantizar los derechos de los NNyA, los órganos administrativos de protección de derechos del Estado, están llamados a hacer realidad su reconocimiento, creando políticas y accionando para lograr tal fin, promoviendo la integración de la sociedad y fortaleciendo las capacidades de la familia.

Algunos de los garantes específicos de los derechos de NNyA, son los órganos del Estado, administrativos de

protección de la infancia, Defensoría del Pueblo, los diferentes ministerios, principalmente el Ministerio de la Juventud, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio Público, los tribunales, etc. Así como los tribunales a través del ejercicio de acciones ordinarias o fundamentales, entre estas el amparo, habeas corpus y habeas data, deben reconocer los derechos a los infantes.

A los fines de garantizar un debido proceso, se debe escuchar a los menores de edad, en decisión de la Corte IDH, caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala, de manera enfática se afirma:

La Corte reitera que las niñas y niños ejercen sus derechos de manera progresiva a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía personal ... En consecuencia, **el aplicador del derecho, sea en el ámbito administrativo o en el judicial**, deberá tomar en consideración las condiciones específicas del menor de edad y su interés superior para acordar la participación de éste, según corresponda, en la determinación de sus derechos. En esta ponderación se procurará el **mayor acceso del menor de edad, en la medida de lo posible, al examen de su propio caso**. El derecho a ser oído además presupone que la niña o niño sea informado adecuadamente sobre sus derechos, las razones y consecuencias del proceso que se está llevando a cabo, así como que esta información sea comunicada de acuerdo a su edad y madurez. En este sentido, la Corte considera que **las niñas y los**

**niños deben ser informados de su derecho a ser oídos directamente** o por medio de un representante, si así lo desean. (Corte IDH, 2018, párr. 172) [**El sombreado es nuestro**].

La garantía de los derechos de los NNyA, su interés superior y el derecho a ser escuchado están íntimamente relacionados de conformidad a la OG/14 del 2013 emitida por el Comité de los Derechos del Niño, en tal sentido la Corte Interamericana en concordancia con la citada observación ha explicitado esta relación al exponer que no es posible una aplicación correcta del interés superior del niño si no se respetan su derecho a opinar de los NNyA en todas las decisiones que afecten su vida (Corte IDH, Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile. 2012, párr. 197), de forma más amplia afirma que los NNyA ejercen sus derechos de forma progresiva en la medida en que adquieren más autonomía personal.

En consecuencia, desde su nacimiento hasta su mayoría de edad, el menor de edad va progresivamente adquiriendo una mayor madurez, por esta razón el ordenamiento jurídico, tomando en cuenta la madurez alcanzada reconoce la existencia de autonomía progresiva y la posibilidad de que sean capaces de expresarse y tomar decisiones.

En los procesos en que se vean involucrados menores de edad, se ha de procurar una justicia ágil, debido a que el tiempo es un factor preponderante a tomar en cuenta, en tal sentido la sentencia de la Corte IDH, caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala (2018, párr. 258) expresa que:

“respecto de procedimientos administrativos y judiciales que conciernen la protección de los derechos humanos de niñas y niños, particularmente aquellos procesos judiciales relacionados con la adopción, la guarda y la custodia de niñas y niños... deben ser manejados con una diligencia excepcional ...” esto es para que sea menor el impacto a la integridad física, psíquica y emocional del NNyA.

Refiriéndose de forma específica al derecho de acceso a la justicia la Corte IDH ha reconocido que este “debe asegurar la determinación de los derechos de la persona en un tiempo razonable. La falta de razonabilidad en el plazo constituye, en principio, por sí misma, una violación de las garantías judiciales” (Corte IDH, Caso Fornerón e hija vs. Argentina, 2012, párr. 66)

Respecto a la justicia alternativa, lo idóneo es que se fomente la solución de los conflictos en que estén involucrados los NNyA utilizando mecanismos alternos, tales como la mediación, conciliación y negociación. Los cuales constituyen mecanismos flexibles que deben ser voluntariamente escogidos, y de seguro la solución al conflicto generara decisiones plenamente aceptadas por las partes.

Una manera de aplicar correctamente el principio de protección especial a los NNyA, es modificar precedentes cuando con estos no se preserven sus derechos, es el caso acontecido en República Dominicana, en el que a los fines de salvaguardar sus derechos a la integridad, seguridad y bienestar ha variado sus líneas jurisprudenciales, un caso de

gran relevancia está contenido en la sentencia TC/0385/14, relativa a revisión de amparo, respecto a un proceso de guarda o custodia, en el que se afirma lo siguiente:

Que solo en casos de violaciones palpables e inminentes al interés superior del niño, debidamente probadas y documentadas por ante el Juez de Amparo, procedería el otorgamiento de una guarda provisional por esta vía, **brecha jurídica que debe ser dejada abierta** ante la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes y la irrefutable preponderancia de los derechos de estos. (TC/0385/14, 2014, párr. 9 H)) [**El sombreado es nuestro**].

El Tribunal Constitucional Dominicano siempre había afirmado que los asuntos de guarda y custodia de NNyA debían ser resueltos a través de la acción ordinaria regulada en el Código para el Sistema de Protección y Derechos Fundamentales de los menores de edad, aquí coloca como excepción plausible de que en casos de transgresión al interés superior del niño, puede acudirse a la acción de amparo, que se caracteriza por la extrema rapidez en que se instruye y decide.

De igual manera, para la garantía del derecho a la salud y supervivencia de los NNyA, el TC en su sentencia TC/0213/19, referente a la revisión de amparo, ha afirmado lo siguiente:

... la aplicación del principio de efectividad ... permite al Tribunal Constitucional conceder una tutela judicial

diferenciada para la protección de los derechos cuando las circunstancias particulares lo ameriten....

Este criterio aplica en el caso concreto, pues la situación de salud del accionante amerita otorgar la cobertura correspondiente **aún en el caso en que no se encuentre actualmente prevista en el Catálogo de Prestaciones de Servicios de Salud**; por lo que, en atención a ese principio y a las consideraciones anteriores, procede acoger la acción interpuesta a favor de AVR y, en consecuencia, ordenar las medidas correspondientes, a fin de garantizar los derechos a la vida, dignidad humana, seguridad social y salud...(TC/0213/19, 2019, párr, 11.14 y 11.37) [**El sombreado es nuestro**].

Esta decisión nos recuerda que en materia de protección de derechos de NNyA, es posible aplicar una tutela judicial diferenciada a los fines de tomar las medidas específicas requeridas para salvaguardar sus derechos.

En los casos de NNyA con discapacidad se requiere mayor reforzamiento para la garantía de sus derechos, así lo ha afirmado la Corte IDH, en el Caso Furlán y familiares vs. Argentina, sentencia de 31 de agosto de 2012, expresa que

En el presente caso la Corte resalta que **los menores de edad y las personas con discapacidad** deben disfrutar de un **verdadero acceso a la justicia** y ser beneficiarios de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas. Para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los

factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. (Párr. 268)

Uno de los ámbitos en los que el menor de edad participa del sistema de justicia, es el derecho familiar, entre los conflictos de derecho familiar que más se presentan en los tribunales de República Dominicana, están los conflictos de autoridad parental, guarda o custodia, visitas, filiación, etc. Respecto a la autoridad parental, denominada en otras legislaciones como función parental o patria potestad, constituye las atribuciones igualitarias de los progenitores respecto a la protección de los hijos menores de edad, que abarca su obligación de reconocerlos, prestarle sustento, protección, educación, salud, supervisión, orientarlos en sus derechos y deberes y administrar sus bienes.

Existen legislaciones, como la de República Dominicana que admiten el ejercicio de acciones realizadas por los NNyA contra sus padres, cuando entiendan que sus derechos están siendo vulnerados, en tal sentido el art. 77 del Código para el Sistema de Protección y Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, dispone en su literal a, que tienen calidad para demandar la suspensión y la terminación de autoridad parental los NNA, teniendo en cuenta su edad y madurez. Otorgando también esta facultad a familiares, el Ministerio Público y el órgano

administrativo de protección de la infancia (CONANI). Lo que evidencia el reconocimiento de los NNyA como sujeto pleno de derecho y su autonomía progresiva.

En las citadas acciones se debe garantizar el derecho del NNyA a ser escuchado y que su opinión sea valorada. Si la acción la ejerce CONANI o el Ministerio Público, actuaran como defensores de los derechos del NNyA. Si fuere uno de los padres o familiares en ocasiones se confunden sus derechos con los del NNyA, debido a que en los procesos contenciosos ambos plantean posiciones contrarias.

Si es el menor de edad que ejerce la acción de forma directa, el padre o madre, familiar, CONANI o el Ministerio Público, se puede sumar como interviniente a la acción ya iniciada, sin restarle mérito y principalía a la inicial.

Otra decisión de gran relevancia, en la que el Tribunal Constitucional Dominicano reconoció la prevalencia de los derechos del NNyA, respecto de la posición del principal órgano de protección de la infancia (CONANI), en la que se afirmó que **“El interés del menor está protegido frente a otros intereses que puedan tener las instituciones o cualquier adulto**; se persigue que la persona menor de edad encuentre la mayor protección y que esta se exprese de manera integral. (TC/0265/14, 2014, párr. 10 J) [El sombreado es nuestro].

Otro de los ámbitos del derecho de niñez, es el derecho penal juvenil en el que a las personas adolescentes imputadas de delitos se les debe resguardar los derechos contenidos

en los convenios internacionales y reconocer que existen diferencias entre los procesos contra ellos y los procesos contra adultos, en tal sentido se destacan principios propios de esta materia, tales como el interés superior; la protección integral; derecho a justicia especializada; presunción de minoridad; principio de confidencialidad; respeto del procedimiento especial; principio de celeridad procesal; excepcionalidad de la privación de libertad; y principio de formación integral y reinserción social.

Los principios básicos de los derechos de NNyA contenidos en la OG 5-2003 (Igualdad, interés superior del niño, supervivencia y desarrollo y participación) tienen plena aplicación en los procesos penales contra estos, en ese sentido ha afirmado la Corte IDH que el aplicador del derecho, debe tomar en cuenta “los principios del interés superior del niño, de autonomía progresiva y de participación tienen una relevancia particular en el diseño y operación de un sistema de responsabilidad penal juvenil. (Corte IDH, caso Mendoza y otros vs. Argentina, 2013, párr. 143), de igual manera queda justificado el trato diferenciado en el ámbito penal de menores de edad y adultos, por “...su desarrollo físico y psicológico, como por sus necesidades emocionales y educativas...”. (Ibidem, párr. 145).

En los procesos penales en los que los menores de edad sean las víctimas, para garantizar sus derechos se debe utilizar medios idóneos que minimicen su revictimización, conforme al principio de protección especial y garantías reforzadas a su favor se requiere de mayor rapidez en las

actuaciones del Estado, en tal sentido la Corte IDH, en el caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia, sentencia de 15 de septiembre de 2005, ha expresado que “revisten especial gravedad los casos en los cuales las **víctimas de violaciones a los derechos humanos son niños y niñas**, quienes ... necesitan **medidas de protección especial**. En esta materia, rige el principio del interés superior de los mismos” (párr. 152) [**El sombreado es nuestro**].

En ese sentido, en la mayoría de los países de Iberoamérica se ha reconocido que el testimonio de los menores de edad víctimas se debe tomar previo al juicio como anticipo de prueba, en la República Dominicana se aprobó un protocolo para la recolección de esa evidencia en la que se prevé que se realizara en cámara Gesell o circuito cerrado, respecto al que intervino una sentencia del Tribunal Constitucional, en la que armoniza los derechos del NNyA y de los procesados penalmente, ponderando el interés superior del niño y el derecho de defensa del procesado a acceder a la evidencia en la que consta la entrevista, afirmando que

...se debe condicionar la entrega del material haciéndose los debidos ajustes, a fin de que el derecho a la intimidad no sea violentado. En este sentido, condiciona la entrega de dicho DVD a que la imagen del menor sea pixelada y se omita su nombre, sugiriendo poner solo la abreviatura para su debida identificación. De esa manera se protege tanto el interés superior del niño, el derecho a la intimidad, la dignidad humana y no se violenta el debido proceso, el derecho a la defensa y el derecho la igualdad... (TC/0919-18, 2018, párr. 10. J)

Por último, los procesos penales en el que los menores de edad sean procesados o participen como víctimas, se debe de investigar, procesar, y conocer de la forma mas expedita posible, a los fines de evitar la revictimización, en razón a que una respuesta en tiempo no razonable puede constituir una denegación de justicia contraria al efectivo acceso a la justicia.

## **Conclusiones**

A los fines de garantizar la efectividad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes la familia, la sociedad y el Estado conforman la triada protectora que debe asumir su responsabilidad natural y normativa.

Los derechos de los niños, niñas reconocidas por la Convención sobre los Derechos del Niño, otros convenios internacionales de derecho público o privado, así como en las normas locales deben ser promovidos y respetados por los órganos del Estado.

El Estado a través de sus diferentes instituciones debe crear las normas, políticas, programas y acciones para garantizar el logro del cumplimiento de los derechos. Los tribunales deben reconocer y hacer efectivos el acceso a la justicia de los niños, niñas y adolescentes, desechando las trabas y promoviendo su participación.

El déficit de protección de los niños, niñas y adolescentes como consecuencia de la cultura adulto céntrica, debe ser superado y promovido el acceso a la justicia como remedio efectivo para el logro del reconocimiento de sus derechos,

por lo que la perspectiva o enfoque en la niñez para la resolución de los casos debe ser un método idóneo para lograr la resolución de los procesos tomando en cuenta su interés superior.

Los jueces y juezas deben ser conscientes de que están llamados a velar por el acceso efectivo a la justicia de los menores de edad, garantizando su interés superior, respetando el debido proceso, promoviendo su participación y haciendo efectiva su protección integral.

## **Referencias Bibliográficas**

### **Autores**

- Aranda Rodríguez, Remedios. (2015). *Prácticum Familia*. Thompson Reuter: 23 de octubre 2015.
- Bofill, April y Cots, Jordi (1999). *La Declaración de Ginebra, Pequeña Historia de la Primera Carta de los Derechos de la Infancia*. Comissio de la Infancia de Justicia i Pau: 1999.
- Lacalle Noriega, María (2013). *La Persona como Sujeto de Derecho*. Dykinson: 24 de marzo 2014.
- Pérez Lora, Francisco, et al (2020). *Biblioteca Básica de la Jurisdicción de Niños, Niñas y Adolescentes. Derecho de Familia*. Poder Judicial: diciembre 2020.
- UNICEF. (2022). *Enfoque Basado en los Derechos de la Niñez*: marzo 2022.

## **Convenios e instrumentos internacionales**

- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos: 22 de noviembre 1969.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. 20 de noviembre 1989.
- Comité de los Derechos del Niño (2003). Observación General núm. 05/2003, Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño: 03 de octubre 2003.
- Comité de los Derechos del Niño (2009). Observación General núm. 12/2009, Derecho del Niño a ser Escuchado: 12 de junio de 2009.
- Comité de los Derechos del Niño (2013). Observación General núm. 14/2013, Interpretación del Interés Superior del Niño: 29 de mayo 2013.
- Corte Interamericana de los Derechos Humanos (2002). Opinión Consultiva 17/2002. 28 de agosto de 2002, Condición Jurídica y Derechos Humanos de los Niños: 28 de agosto 2002.
- XIX Cumbre Judicial Iberoamericana (2018). Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad: 20 abril 2018.

## **Constituciones, leyes y resoluciones.**

- Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. (2008). Constitución: 20 de octubre 2008.
- Asamblea Nacional de República Dominicana (2015). Constitución: 13 de junio 2015.
- Congreso Nacional de Colombia (1991). Constitución: 04 de julio de 1991.
- Congreso Nacional de República Dominicana (2003). Código para el Sistema de Protección y Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, Ley núm. 136/03: 07 de agosto 2003.
- Suprema Corte de Justicia de República Dominicana (2004). Resolución 699-04 Medidas anticipadas Código para el Sistema de Protección y Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes: 27 de mayo del 2004.

## **Jurisprudencia**

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). Caso Masacre de Mapiripán vs. Colombia: 15 de septiembre de 2005.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). Caso de la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala: 24 de noviembre de 2009.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010). Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay: 24 de agosto de 2010.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). Caso Atala Rifo vs Chile: 24 de febrero 2012.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). Caso Forneron e hija vs Argentina. 27 de abril 2012.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). Furlan y familiares vs Argentina: 31 de agosto de 2012.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala: 04 de septiembre del 2012.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2013). Caso Mendoza y otros vs Argentina: 14 de mayo 2013.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018). Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala: 09 de marzo de 2018.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2021). Caso Vera Rojas y otros vs. Chile: 01 de octubre de 2021.
- Tribunal Constitucional de República Dominicana (2014). Sentencia 0265/14: 06 de noviembre 2014.
- Tribunal Constitucional de República Dominicana (2014). Sentencia 0385/14: 30 de diciembre 2014.
- Tribunal Constitucional de República Dominicana (2018). Sentencia 0919-18: 10 de diciembre 2018.

- Tribunal Constitucional de República Dominicana (2019). Sentencia 0064/19: 13 de mayo 2019.
- Tribunal Constitucional de República Dominicana (2019). Sentencia 0213/19: 17 de julio 2019.
- Tribunal Constitucional de República Dominicana (2020). Sentencia 0224/20: 06 de octubre 2020.
- Tribunal Constitucional de República Dominicana (2023). Sentencia 0901/23: 27 de diciembre 2023.

## SEMBLANZA DEL COMISIONADO



### **FRANCISCO PÉREZ LORA**

Magistrado Juez Presidente  
de la Corte de Apelación  
del Distrito Nacional  
de la República Dominicana

Abogado y psicólogo. Actualmente juez presidente coordinador del Distrito Nacional y juez presidente de la Corte de Apelación de Niños, Niñas y Adolescentes del Distrito Nacional. Designado juez desde el año 1998, ha escalado varias posiciones en el Poder Judicial.

Evaluador en los concursos para escoger jueces de paz y defensores públicos por más de 15 años.

Miembro directivo de la Escuela Nacional de la Judicatura, 2016-2018.

Coordinador para la elaboración de anteproyectos de leyes relacionados a la niñez, adolescencia y juventud, familia y género, designado por la presidente del Senado de la República Dominicana, 2016. Miembro de la comisión para la elaboración del Código de Familia designado por el presidente de la República Dominicana, 2004.

Coordinador de la Comisión para la Igualdad de Género del Poder Judicial en el Distrito Nacional, designado por el Poder Judicial, 2007-2013.

Docente de varias universidades y centros de formación superior, actualmente Universidad Autónoma de Santo Domingo, Universidad Iberoamericana y Universidad Acción Pro-educación y Cultura.

Ha escrito 8 libros, entre ellos la Biblioteca Básica de la Jurisdicción de Niños, Niñas y Adolescentes, Derecho de familia, volumen 1. Y Justicia Penal de la Persona Adolescente, volumen 2.

Ha recibido reconocimientos de la Asociación Latinoamericana de Magistrados, Funcionarios, Profesionales y Operadores de Niñez, Adolescencia y Familia, Universidad Autónoma de Santo Domingo (2022), Universidad Iberoamericana (2017 y 2023) y Universidad Acción Pro-educación y Cultura (2017 y 2021), entre otras.



# COLABORACIONES



---

## EXPANDIENDO EL ACCESO A LA JUSTICIA HACIA UN CONVENIO IBEROAMERICANO

En los últimos años, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, han experimentado crisis políticas, caracterizadas por una alta polarización social, la pérdida de credibilidad del gobierno y el deterioro de la confianza en la democracia y en las instituciones gubernamentales. Al mismo tiempo, la violencia contra las mujeres y las niñas y el feminicidio siguen representando un grave problema de salud pública y desarrollo que requiere la adopción de un enfoque integral, interseccional, multiactor y multidimensional. Además, las mujeres en la región enfrentan desigualdades en el acceso y el poder de decisión sobre los recursos naturales y son afectadas de manera desproporcionada por el cambio climático y los desastres debido a los roles de género y las desigualdades existentes. Este contexto requiere respuestas de justicia que puedan abordar las necesidades diarias de justicia de mujeres y niñas. Sin embargo, después de la pandemia, los sistemas de justicia aún funcionan con capacidad limitada y luchan por garantizar el acceso a la justicia para las mujeres.

Si bien se han producido avances en las transformaciones de los sistemas de justicia en la región que han resultado en mejora de la calidad de los servicios y el acceso. Ahora bien, los desafíos requieren el renovado compromiso para

imaginar las instituciones de nueva generación, los servicios centrados en las personas, rediseño y adaptación de los procesos de trabajo judicial en el contexto de la transición digital; potenciar la transformación género transformadora de la instituciones desde el diseño de las curriculas de formación en la academia y las Escuelas Judiciales, actualizar siempre la carrera profesional y sistemas de evaluación de desempeño, asegurar el enfoque de inclusión para la transformación de los servicios de justicia, analizar de manera diferenciada las demandas de justicia, la participación de mujeres en posiciones de liderazgo en la organización y continuar el trabajo de transformación de normas sociales y culturales.

Las reivindicaciones de las agendas feministas dirigidas a los desafíos en materia de justicia descansaron en la urgencia de atender las expresiones de violencias e impulsar el acceso a la justicia. Es por ello, que se hemos acompañado el aumento de conocimientos y capacidades para robustecer los sistemas de prevención, atención, control, sanción y reparación de las expresiones de violencias basadas en género.

PNUD identifica una oportunidad para impulsar las transformaciones institucionales género transformadoras en todos los niveles del acceso a la justicia. Este compromiso lo refleja en Plan Estratégico para 2022-2025, la Estrategia Global de Género, el Programa Global de Estado de Derechos y Derechos Humanos y el Programa Regional de PNUD para America Latina y el Caribe nos sirve

de marco de acción relativo a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

PNUD en América Latina y el Caribe está desarrollando su próximo Informe Regional de Desarrollo Humano centrado en Resiliencia, una nueva edición del Reporte de Democracia y Desarrollo a veinte años de su publicación y apoyando el proceso de actualización del Convenio Iberoamericano de Acceso a la Justicia, liderado por COMJIB. El borrador de Acuerdo si

Desde el enfoque de justicia inclusiva, PNUD orienta sus intervenciones en la región apostando a las transformaciones institucionales urgentes y servicios centrados en las personas, apoyando a las instituciones del sector en potenciar los procesos de digitalización e innovación desde una perspectiva de derechos humanos y no dejar a nadie atrás. El acceso a la justicia es el motor de nuestra agenda regional, para asegurar servicios ágiles, oportunos, de calidad y con transparencia, apoyamos a las instituciones del sector y somos parte de la comunidad regional e Iberoamericana que consolida la agenda de las instituciones de nueva generación y de justicia del futuro.

PNUD a nivel global cuenta con una iniciativa de Justicia y Género, una plataforma de acción que – junto con ONU Mujeres – nos permite identificar soluciones y espacios para compartir experiencias entre regiones. También se cuenta con la iniciativa Justice Future Co-labs que es un espacio

vivo para el intercambio de aprendizajes y soluciones. En nuestra región, potenciamos la agenda de género y justicia a través de las siguientes líneas de intervención:

- ✓ **Ampliar la esfera pública de las agendas de justicia:** implica integrar activamente a diversos actores de la sociedad en el diseño, implementación y seguimiento de políticas de justicia. Esto significa abrir espacios de diálogo, participación y transparencia que permitan a la ciudadanía, la sociedad civil, el sector privado y otros grupos interesados contribuir a la construcción de sistemas de justicia más inclusivos y efectivos. Involucrar a la sociedad en las agendas de justicia ayuda a identificar y abordar las necesidades y prioridades de diferentes comunidades, promoviendo la rendición de cuentas y la legitimidad en las instituciones judiciales. Además, permite que los sistemas de justicia respondan mejor a contextos y problemas específicos, como la desigualdad de género, el acceso limitado a la justicia en áreas rurales y la protección de derechos para poblaciones priorizadas.
- ✓ **Robustecer los marcos legales y normativos:** El PNUD brinda asistencia técnica para fortalecer los marcos legales y normativos, promoviendo reformas que garanticen la igualdad de género en el sector justicia. Esto implica el apoyo en la creación y aplicación de leyes y políticas que protejan los derechos de las mujeres y promuevan la igualdad de género en todos los niveles del sistema de justicia.

- ✓ **Potenciar las transformaciones institucionales mediante** el Programa de certificación del **Sello de Igualdad de Género** para las instituciones del sector justicia. A través del Programa, el PNUD brinda a los asociados del gobierno herramientas, asesoría y criterios de evaluación específicos a fin de garantizar una implementación y certificación favorables. Para las instituciones participantes, la certificación del Sello de Igualdad de Género respalda un lugar de trabajo más eficiente y equitativo, y contribuye al fomento de la igualdad de género y al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los casos emblemáticos son Paraguay, República Dominicana, Argentina y próximamente Colombia.
- ✓ **Impulsar las transformaciones institucionales desde el conocimiento, capacidades y herramientas para el ecosistema del sector justicia.** El PNUD trabaja en la sensibilización y capacitación de los operadores de justicia, incluyendo jueces, fiscales y personal judicial, sobre cuestiones de género y derechos de las mujeres. Esto implica brindar formación en enfoques sensibles al género, violencia de género, igualdad de género y eliminación de estereotipos de género. El objetivo es fomentar una justicia más inclusiva y equitativa. Honduras, República Dominicana, Panamá, Brasil y Argentina.
- ✓ **Potenciar los aceleradores de acceso a la justicia para mujeres:** El PNUD promueve activamente la

participación de las mujeres en el sector justicia, tanto como profesionales del derecho como en roles de toma de decisiones. Esto incluye el apoyo a programas de mentoría y liderazgo para mujeres, así como la promoción de políticas y acciones afirmativas que faciliten su participación y avance profesional.

- ✓ **Apoyo a la prevención y respuesta a la violencia de género.** El PNUD apoya la implementación de políticas y programas para prevenir y responder a la violencia de género, incluyendo la violencia doméstica, el acoso sexual y la trata de personas. Esto implica el fortalecimiento de los mecanismos de protección y apoyo a las víctimas, así como la colaboración con actores clave en la prevención y persecución de estos delitos.
- ✓ **Transformación de normas sociales y culturales: la agenda de nuevas masculinidades y cultura organizacional:** Las normas sociales abarcan valores y prácticas que refuerzan dinámicas de poder, sustentadas en estereotipos y prejuicios, y determinan roles para mujeres y hombres. Las mujeres suelen enfrentar expectativas para ser cuidadoras del hogar, mientras que a los hombres se les asigna el rol de proveedores, reproduciendo estructuras patriarcales que limitan las decisiones y oportunidades femeninas. Según el Índice de Normas Sociales de Género del PNUD (2023), casi la mitad de la población cree que los hombres son mejores líderes, lo cual refuerza barreras profesionales

para las mujeres. Estas normas perpetúan desigualdades de género y deben abordarse de manera operativa para lograr una equidad real.

## **Autoras:**

---



**Gloria Manzotti**, Especialista en Políticas de Estado de Derecho del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

---



**Ivonne Urriola**, Especialista de Políticas de Género del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

---

