UNODC
Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

MANUAL PARA

Garantizar la calidad de los servicios de asistencia jurídica en los procesos de justicia penal

ORIENTACIÓN PRÁCTICA Y PRÁCTICAS PROMETEDORAS

SERIE DE MANUALES DE JUSTICIA PENAL

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO
Viena

Manual para garantizar la calidad de los servicios de asistencia jurídica en los procesos de justicia penal

Orientación práctica y prácticas prometedoras

NACIONES UNIDAS
Viena, 2019

© Naciones Unidas, febrero de 2020. Todos los derechos reservados en todo el mundo.

Las denominaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas concerniente al estatus legal de ningún país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o referente a la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación no ha sido editada formalmente.

El texto de la presente publicación es una traducción no oficial.

Producción editorial "(versión original en inglés)": Sección de Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

Índice

Agradecimientos **V**

Prefacio **VII**

1. El derecho a la asistencia jurídica **1**
A. Normas internacionales de derechos humanos 1
1. Instrumentos internacionales 1
2. Normas europeas 3
3. Normas americanas 4
4. Normas africanas 5
5. Normas árabes 6
6. El papel de los organismos de derechos humanos 6
7. Las funciones de los Estados, los sistemas de asistencia jurídica y los abogados 7
B. Normas específicas sobre asistencia jurídica: los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal 9

2. Prestación de asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal **13**
A. Prestación de asistencia jurídica: el sistema jurídico 14
1. Sistemas jurídicos adversariales versus inquisitivos 14
2. Leyes y reglamentos de asistencia jurídica 17
B. Prestación de asistencia jurídica: las instituciones 18
1. Modelo de prestación 18
2. Asignación de presupuesto suficiente para asistencia jurídica 21
3. Satisfacer la demanda de abogados 22
C. El papel de otros agentes de la justicia penal 23

3. El sistema de asistencia jurídica **27**
A. El concepto de calidad en el sistema nacional 27
B. Nombramiento de un organismo nacional de asistencia jurídica 32
1. Establecimiento de un organismo de asistencia jurídica 32
2. Independencia del organismo de asistencia jurídica 40
3. Independencia de los proveedores de asistencia jurídicaindividuales 42
4. Ejemplos de organismos responsables de la calidad 45
C. Adopción de medidas para establecer la calidad 47
1. Designación de proveedores 48
2. Establecimientode estándares de calidad 48
3. Aportación de capacitación y desarrollo de habilidades 49

4. Establecer medidas para garantizar el acceso a la asistencia jurídica en todas las etapas del proceso penal 50
5. Establecimiento de una estructura y medidas organizativas para facilitar la prestación de servicios de calidad 52
D. Establecimiento de servicios de asistencia jurídica especializada 62
1. Asistencia jurídica para personas con discapacidad y problemas de salud mental 63
2. Asistencia jurídica adaptada a los niños 65
3. Asistencia jurídica para mujeres 69
4. Asistencia jurídica para las víctimas 74
E. Establecimiento de herramientas para la recopilación y el análisis de datos 78
1. Objetivos de la recopilación de datos 78
2. Herramientas para la recopilación de datos / evaluación de la calidad 80

4. El proveedor de asistencia jurídica 83
A. El proveedor de asistencia jurídica: competencia y habilidades 83
1. ¿Quiénes son los proveedores de asistencia jurídica? 83
2. La función de los proveedores de asistencia jurídica 83
3. Competencia y responsabilidad 92
B. Evaluación de la calidad de los proveedores de asistencia jurídica: propósitos de la evaluación 98
1. Aseguramiento de la calidad versus mejora de la calidad 98
2. Confianza pública en el sistema de justicia penal 99
C. Medidas y herramientas para la evaluación de los proveedores de asistencia jurídica 100
1. Medición del proceso versus medición de los resultados 100
2. Definición de una escala de calidad 101
3. Herramientas de evaluación y valoración 102
D. Resultados de la evaluación 119
1. Análisis de los datos 119
2. Resultados para el proveedor de asistencia jurídica individual 120
3. Resultados para los beneficiarios de los servicios de asistencia jurídica 122

5. Calidad en acción 125
A. Realización de evaluaciones de referencia de la asistencia jurídica 125
B. Desarrollo de estrategias nacionales 130
C. Desarrollo de programas y proyectos 136
1. Desafíos típicos de programación 136
2. Consideraciones y opciones de programación 137

Glosario de términos de uso frecuente 139

Agradecimientos

El presente Manual fue elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). El Manual fue preparado para UNODC por Miri Sharon, Consultora Internacional, y Alan Paterson, Profesor de Derecho, Universidad de Strathclyde, Glasgow. Valérie Lebaux y Anika Holterhof (UNODC) se encargaron de supervisar el desarrollo del Manual y llevaron a cabo la revisión del borrador final.

Un primer borrador del Manual fue presentado y discutido durante la reunión del grupo de expertos sobre "La calidad de los servicios de asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal", celebrada en Viena, del 26 al 28 de septiembre de 2018. UNODC agradece las valiosas sugerencias y contribuciones de los siguientes expertos que participaron en dicha reunión: Agne Limante˙, Alok Agarwal, Caroline Amondi, Claire Carlton-Hanciles, Constatinus Kristomo, Djamshid Turdaliev, Guido Schakenraad, Gustavo Henrique Coelho Hahnemann, James Flomo, Jennifer Smith, Lívia Goncalves Guimaraes Padilha, Madhurima Dhanuka, Marina Ilminska, Nareeluc Pairchaiyapoom, Neil Lewis, Nicolás Laino, Nina Solas-Iloniemi, Peter van den Biggelaar, Ravit Herman, Shuaike Liu, Surinder S. Rathi, Wilna Lambley y Yu Kang.

UNODC asimismo agradece por igual los valiosos comentarios proporcionados por los siguientes expertos: Avrom Sherr, Christiane Brandão Teles Nogueira, David McQuoid-Mason, Hongyao Wu, Jago Russell, Mark Benton, Mary Angela Murphy, Megan Longley, Mohammed Yehia Mattar, Mykola Sioma, Vicky Kemp y Victor Zaharia.

El siguiente personal de UNODC contribuyó a la elaboración del *Manual:* Anika Holterhof, Anna Giudice, Minh Nguyen Nguyet, Piera Barzanò, Sven Pfeiffer y Valérie Lebaux. El manual también se benefició de las valiosas contribuciones de Beatrice Duncan de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), Georgina Mendoza Solorio, Renaud Gaudin De Villaine y Caroline Ouaffo Wafang de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Alessandro Tonutti, Charles Briefel y Astrid Leao del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DOMP), y Monica Rispo y Kakha Tsikarishvili del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

UNODC manifiesta su gratitud por el apoyo brindado por el Ministerio de Justicia de la República Popular de China durante el desarrollo y la publicación del *Manual,* incluida la financiación de la Reunión del Grupo de Expertos correspondiente.

Prefacio

Promover el estado de derecho y garantizar el acceso a la justicia para todos es esencial en la reforma del sistema de justicia penal a fin de permitir que todos los grupos de la sociedad disfruten por igual de sus derechos, que van desde los derechos humanos fundamentales, como el derecho a la vida y el derecho a un juicio justo, hasta los derechos derivados de los procedimientos legales nacionales. El relevante papel que juega el acceso a la justicia en la construcción de sociedades y su posibilidad de crecimiento, afecta a países de todos los niveles de desarrollo, lo cual fue reconocido en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,[1] y su meta 3: "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para un desarrollo sostenible, proporcionar acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los aspectos". Garantizar el acceso equitativo a un sistema de justicia justo incluye la prestación de apoyo a quienes no cuentan con los medios para hacer cumplir y proteger activamente sus derechos.

La asistencia jurídica es un elemento esencial de un sistema de justicia penal justo, humano y eficiente, basado en el estado de derecho. Es un cimiento para el disfrute de otros derechos, incluido el derecho a un juicio justo, una condición previa para ejercer esos derechos y una importante salvaguarda que garantiza la equidad fundamental y la confianza pública en el proceso de justicia penal. Esto se reconoció en los **Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en** los **Sistemas de Justicia Penal** (en lo sucesivo, "Principios y Directrices de la ONU"), adoptados por la Asamblea General en diciembre de 2012 en la resolución 67/187.[2] Los Principios y Directrices de las Naciones Unidas obligaron a los Estados miembro a establecer un sistema de asistencia jurídica accesible, eficaz, sostenible y que goce de credibilidad, y **garantizar la calidad de los servicios de asistencia jurídica**, en particular los que se prestan sin costo alguno.

En la resolución 67/187, que adoptó los Principios y Directrices de las Naciones Unidas, se solicitó a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONODC) que proporcionara servicios de asesoramiento y asistencia técnica a los Estados miembro que así lo requieran , en el ámbito de la reforma de la justicia penal, incluido el desarrollo de planes integrados para la prestación de asistencia jurídica, así como la puesta a disposición de los Principios y Directrices de las Naciones Unidas mediante la creación de herramientas pertinentes.

Después de la adopción de los Principios y Directrices de las Naciones Unidas, para comprender claramente las necesidades y prioridades de los Estados, la UNODC y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizaron el Estudio mundial sobre asistencia jurídica (en lo sucesivo, "Estudio mundial

1 Resolución 70/1 de la Asamblea General, titulada "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible".

2 Resolución 67/187 de la Asamblea General, titulada "Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal", anexo.

UNODC/PNUD”).[3] Con el objetivo de establecer una comprensión básica de cómo se ha definido y abordado el derecho a la asistencia jurídica en todo el mundo. Fue el “primer intento de recopilar datos y presentar una descripción general completa del estado de la asistencia jurídica a nivel mundial” de la comunidad internacional.[4] La prioridad número uno identificada por los Estados miembro que respondieron, así como por expertos individuales, fue la **mejora en la calidad de los servicios de asistencia jurídica**. El Estudio recomendó que la autoridad de Estado responsable de la prestación de asistencia jurídica considerara “mejorar la calidad de los servicios de asistencia jurídica, entre otros puntos mediante el desarrollo de normas de desempeño y calificación para todos los proveedores de asistencia jurídica”, y alentó el intercambio mundial de experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas.

De acuerdo con esta recomendación, este *Manual* está pensado como una guía práctica para los responsables de formular políticas y los profesionales de la planificación y aplicación de medidas para asegurar, supervisar y mejorar de manera constante la calidad de los servicios de asistencia jurídica, y para desarrollar las capacidades del personal de las Naciones Unidas en ese campo para ayudar a los asociados nacionales a abordar la calidad de los servicios de asistencia jurídica cuando presten asistencia y asesoramiento técnico. Cubre la asistencia jurídica sólo bajo el contexto de los procesos de justicia penal y no se refiere a la asistencia jurídica prestada en casos civiles o administrativos.

El Manual está diseñado para tratar algunos de los problemas clave que enfrentan los formuladores de políticas y los profesionales para garantizar la calidad de los servicios de asistencia jurídica en los procesos de justicia penal, que incluyen:

- Explicar las disposiciones pertinentes de los Principios y Directrices de las Naciones Unidas y otras normas internacionales o regionales;
- Esbozar distintos enfoques para el aseguramiento de la calidad y describir las consideraciones pertinentes para diseñar programas;
- Proporcionar a los responsables de la formulación de políticas, los funcionarios públicos y los profesionales (abogados, jueces, fiscales, oficiales de policía, agentes de detención, actores de la sociedad civil y otros) herramientas para el aseguramiento de la calidad y la supervisión / evaluación;
- Compartir ejemplos prácticos e innovadores de diferentes jurisdicciones. Dado que muchos países aún están desarrollando sus sistemas nacionales de asistencia jurídica, es crucial que incluyan consideraciones y medidas de aseguramiento de la calidad desde un principio. Por lo tanto, se proporcionan ejemplos de países de todas las regiones que han hecho avances en el establecimiento de dichas medidas y han compartido sus experiencias.

El **capítulo 1**, sobre el derecho a la asistencia jurídica, proporciona una descripción general de las normas internacionales y regionales pertinentes acerca del derecho a la asistencia jurídica y enumera algunas de las disposiciones clave sobre la calidad de los servicios de asistencia jurídica dentro de un sistema de justicia penal justo, humano y eficiente. Presenta las normas específicas desarrolladas en los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal que se refieren a la calidad y brindan orientación sobre buenas prácticas para lograr la calidad en los servicios de asistencia jurídica.

3 UNODC/PNUD *Estudio mundial sobre asistencia jurídica, Informe mundial* (2016), disponible en línea en: www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Global-Study-on-Legal-Aid_Report01.pdf; Los perfiles de los países están disponibles en: www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/global-study- on-legal-aid.html.

4 UNODC/PNUD *Estudio Mundial,* págs. 2, 13.

El **capítulo 2**, sobre la prestación de asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal, describe el entorno en el que se da la asistencia jurídica en el contexto del sistema de justicia penal. Más específicamente, describe los entornos normativos e institucionales en los que se otorga la asistencia jurídica y los diferentes factores que afectan la calidad de los servicios. También discute el papel de otros actores de la justicia penal para garantizar el acceso a la asistencia jurídica y los factores que influyen en su eficacia. Estos factores deben abordarse en todos los programas y proyectos sobre prestación de asistencia jurídica, según se analiza más a profundidad en el capítulo 5.

El **capítulo 3**, sobre el sistema de asistencia jurídica, ofrece orientación práctica sobre las medidas para establecer servicios de asistencia jurídica de calidad dentro del sistema nacional de asistencia jurídica, conforme al Principio 2 de los Principios y Directrices de la ONU. Comenzando por definir qué implica la calidad, pasando a designar un organismo nacional que supervise la calidad de la asistencia jurídica (y / o establecer un organismo de este tipo si aún no existe), y luego adoptar medidas más concretas, como las condiciones de trabajo y los procedimientos para facilitar el trabajo de los proveedores de asistencia jurídica, introducir medidas para atender las necesidades de grupos especiales de beneficiarios, medidas para garantizar servicios de asistencia jurídica de calidad en todas las etapas del proceso de justicia penal, así como medidas adaptadas a los niños y sensibles al género. Por último, se aborda el tema de la importancia de la recopilación de datos para garantizar la supervisión y la mejora continua de la calidad de los servicios en el sistema.

El **capítulo 4**, sobre el proveedor de asistencia jurídica individual, describe brevemente las medidas que garantizan la calidad de los servicios de asistencia jurídica proporcionados por el proveedor individual. Posteriormente, se centra en la evaluación y el seguimiento de la calidad. Proporciona una descripción general de una amplia gama de herramientas para medir la calidad de los servicios legales, sus fortalezas y debilidades relativas. Por último, describe los posibles resultados de la evaluación, para el proveedor individual de asistencia jurídica, para los beneficiarios y el sistema de asistencia jurídica o el sistema de justicia penal en su conjunto, con base en los resultados de las evaluaciones. Se discute brevemente el papel de los beneficiarios de la asistencia jurídica en la evaluación de la calidad. Mientras que el capítulo 3 describe en general cómo establecer la calidad en el sistema de asistencia jurídica, el enfoque principal del capítulo 4 es cómo medir / evaluar la calidad de los servicios reales brindados y cómo utilizar los hallazgos de tales evaluaciones.

El **capítulo 5**, sobre la calidad en acción, brinda orientación práctica a los Estados miembro sobre cómo desarrollar estrategias y planes de acción nacionales para garantizar la calidad en los diferentes sistemas de asistencia jurídica, con base en la información proporcionada en los capítulos anteriores. Describe los pasos para desarrollar dichas estrategias, plantea preguntas para las evaluaciones de asistencia jurídica y destaca las consideraciones y opciones de programación.

Si bien el *Manual* aborda cuestiones transversales como la asistencia jurídica adaptada a los niños, la asistencia jurídica sensible al género y la asistencia jurídica para víctimas, la discusión en el *Manual* no es exhaustiva y hay referencias a otras publicaciones pertinentes.

1. El derecho a la asistencia jurídica

A. Normas internacionales de derechos humanos

Tal como se reconoce en los Principios y Directrices de la ONU, la asistencia jurídica es un elemento del derecho a un juicio justo en los procesos de justicia penal, establecido por varios instrumentos de derechos humanos que hoy por hoy han obtenido un estatus de ratificación casi universal.[5] Por tanto, el primer paso para comprender la calidad en el contexto de la asistencia jurídica penal es delinear los elementos de este derecho y las obligaciones concretas de los Estados miembro para cumplirlo.[6]

1. Instrumentos internacionales

i) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés)[7]

El derecho a la asistencia jurídica gratuita para las personas acusadas de un delito penal se estableció por primera vez en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,[8] artículo 14(3)(d):

> *Para la determinación de cualquier acusación penal en su contra, toda persona tendrá derecho a las siguientes garantías mínimas, en plena igualdad: … (d) Ser juzgada en su presencia, y defen-*

5 Unos 172 Estados miembro han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Consulte https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx.

6 Este *Manual* se centra en los juicios penales. En el contexto de la asistencia jurídica civil, por ejemplo, el Convenio de La Haya de 1980 sobre el acceso internacional a la justicia prevé la reciprocidad en el acceso a los servicios de asistencia jurídica para los nacionales de los países parte del convenio.

7 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no es el único instrumento internacional que se refiere a la asistencia jurídica. Véase también ICRMW art. 18(3)(d) y art. 37(d) de la CDN referente al "acceso rápido a la asistencia jurídica y otra asistencia apropiada". Si bien no está explícito el derecho a la asistencia jurídica gratuita, existe un apoyo de derecho indicativo para el acceso a la asistencia jurídica gratuita (véase la regla 18(a) de las reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 18(2)).

8 Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión mediante la resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General del 16 de diciembre de 1966, con entrada en vigor del 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 4.

derse personalmente o mediante la asistencia jurídica de su elección; ser informada, si no cuenta con asistencia jurídica, de este derecho; y a que se le asigne asistencia jurídica, en cualquier caso en que los intereses de la justicia así lo requieran, y sin pago por ello en caso alguno si la persona no dispone de medios suficientes para pagarla.

De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos, este derecho es inderogable. En realidad, si bien el artículo 14 del ICCPR no es uno de los mencionados explícitamente como inderogables, en el artículo 4 del ICCPR, el Comité de Derechos Humanos ha explicado que la lista del artículo 4 no es exhaustiva. En cambio, el Comité ha llegado a la conclusión de que los "principios fundamentales" del derecho a un juicio justo son inderogables.[9]

El derecho se elaboró con más detalle en el Comentario general núm. 32 del Comité de Derechos Humanos:[10]

El abogado proporcionado por las autoridades competentes en virtud de esta disposición ***deberá ser eficaz*** *en la representación del acusado. A diferencia del caso de los abogados privados, la mala conducta o incompetencia flagrantes, por ejemplo, el retiro de una apelación sin consulta en un caso de pena de muerte, o la ausencia durante la audiencia de un testigo en tales casos puede implicar la responsabilidad del Estado preocupado por la violación del inciso d) del párrafo 3 del artículo 14, siempre que al juez le resulte evidente que la conducta del abogado es incompatible con los intereses de la justicia.*

También existe una violación de esta disposición si el tribunal u otras autoridades pertinentes ***impiden que abogados designados*** *cumplan con su tarea de manera eficaz.*

El abogado debe poder ***reunirse con sus clientes en privado*** *y comunicarse con el acusado en condiciones que respeten plenamente la confidencialidad de sus comunicaciones. Además, los abogados deben poder asesorar y representar a las personas acusadas de un delito penal conforme a la* ***ética profesional generalmente reconocida*** *sin restricciones, influencias, presiones o injerencias indebidas de ningún sector.*

Lo que se considera ***tiempo adecuado*** *depende de las circunstancias de cada caso. Si el abogado considera razonablemente que el tiempo para la preparación de la defensa es insuficiente, le corresponderá solicitar el aplazamiento del juicio. No se considerará responsable a un Estado Parte de la conducta de un abogado defensor, a menos que haya sido, o debiera haber sido, manifiesto para el juez que la conducta del abogado era incompatible con los intereses de la justicia.*

Instalaciones adecuadas *deberán incluir acceso a documentos y otras pruebas; este acceso debe incluir todos los materiales que la fiscalía planee presentar en el tribunal contra el acusado o que sean exculpatorios.*

9 Esta conclusión se basa en una variedad de argumentos, incluido el hecho de que se requiere la compatibilidad con otras obligaciones internacionales (como el derecho internacional humanitario aplicable durante un conflicto armado), y que la derogación no está permitida si socava un derecho inderogable o el derecho a un recurso efectivo para un derecho inderogable. Véase Comité de Derechos Humanos, Comentario general Nº 29, párrs. 6–9; Comité de Derechos Humanos, Comentario general núm. 32, párr. 6.

10 Artículo 14: Derecho a la igualdad ante cortes y tribunales y a un juicio justo, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párrs. 32 a 34, 38. El Comentario general se refiere a un extenso corpus de jurisprudencia pertinente del Comité de Derechos Humanos.

2. Normas europeas

Una garantía similar del derecho a la asistencia jurídica fue reconocida en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y desarrollada más extensamente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos:

> 6. 3. *Toda persona acusada de un delito penal tiene los siguientes derechos mínimos: c) a defenderse a sí misma personalmente o mediante la asistencia jurídica de su elección o, si no dispone de medios suficientes para pagar la asistencia jurídica, a que se le brinde gratuitamente cuando los intereses de la justicia así lo exijan.*

El Tribunal sostuvo que, para cumplir con esta obligación, **el abogado de la asistencia jurídica debía desempeñarse como mínimo bajo una calidad básica, y la institución administradora debía garantizar el tiempo y las facilidades suficientes para que un abogado designado oficialmente se prepare para un caso, y rectificar la situación si el abogado designado no cumple manifiestamente**:

- El derecho a la asistencia jurídica gratuita no se satisface con el nombramiento formal de un abogado: este derecho debe ser práctico y **efectivo**.[11]
- El tribunal debe tomar medidas de carácter positivo para permitir que el abogado designado oficialmente cumpla con sus obligaciones "en las mejores condiciones posibles", por ejemplo, el aplazamiento de una audiencia o la suspensión de una sesión para permitir el estudio del expediente del caso.[12]
- "[L]as autoridades nacionales competentes están obligadas [...] a intervenir sólo si queda de manifiesto que el abogado de asistencia jurídica no proporcionó una **representación efectiva** o se les informa de ello con suficiencia de alguna otra forma".[13]
- Negar la asistencia jurídica a un sospechoso mientras está detenido y es interrogado bajo custodia policial es una violación del derecho a un juicio justo.[14]

Además del Consejo de Europa, la Unión Europea, en años recientes, ha tratado de crear normas mínimas claras para los Estados miembro de la Unión Europea en el ámbito de la asistencia jurídica. En 2013, la Comisión Europea adoptó la "Recomendación sobre el derecho a la asistencia jurídica para las personas sospechosas o acusadas en procesos penales".[15] La sección 3, sobre eficacia y calidad de la asistencia jurídica, establece que "La asistencia jurídica proporcionada en el marco de los planes de asistencia jurídica debe ser de **alta calidad** para garantizar así la equidad de los procedimientos. Con este fin, deben existir en todos los Estados miembro sistemas para garantizar la calidad de los abogados para asistencia jurídica. Esto incluye la acreditación de los proveedores de asistencia jurídica, la capacitación, la asignación de abogados teniendo en cuenta el deseo del acusado y permitiendo que el acusado elija un proveedor de una lista, y sustituyendo a los abogados que no proporcionen la asistencia jurídica adecuada.

La Directiva 2016/1919 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 26 de octubre de 2016, sobre asistencia jurídica para personas sospechosas y acusadas en procesos penales y personas buscadas en procedimientos

---

11 *Artico v. Italia* (1980). Apl. No. 6694/74, párr. 32.

12 *Goddi v. Italia* (1984). Apl. No. 8966/80, párr. 31.

13 *Kamasinski v. Austria* (1989). Apl. No. 9783/82, párr. 65. *Imbrioscia v. Suiza* (1993). Apl. No. 13972/88.

14 *Salduz v. Turquía* (2008). Apl. No. 36391/02.

15 Recomendación de la Comisión, de 27 de noviembre de 2013, sobre el derecho a la asistencia jurídica para las personas sospechosas o acusadas en procesos penales.

de orden de detención europea,[16] establece en el artículo 7, "Calidad de los servicios de asistencia jurídica y capacitación":

> 1. *Los Estados miembro tomarán las medidas necesarias, incluso con respecto a la financiación, para garantizar que:*
>
> *exista un sistema de asistencia jurídica eficaz que tenga una* ***calidad adecuada;*** *y (b) los servicios de asistencia jurídica sean de una calidad* ***adecuada*** *para salvaguardar la equidad de los procedimientos, con el debido respeto a la independencia de la profesión jurídica.*
>
> 2. *Los Estados miembro velarán por que se imparta la capacitación adecuada al personal involucrado en la toma de decisiones sobre asistencia jurídica en procesos penales y en procedimientos de orden de detención europea.*
>
> *3. Con el debido respeto a la independencia de la profesión jurídica y al papel de los responsables de la formación de los abogados, los Estados miembro tomarán las medidas adecuadas para promover que se ofrezca una formación adecuada a los abogados que prestan servicios de asistencia jurídica.*
>
> *4. Los Estados miembro adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas sospechosas, acusadas y buscadas tengan derecho, previa solicitud, a la sustitución del abogado asignado para proporcionarles los servicios de asistencia jurídica, cuando las circunstancias específicas así lo justifiquen.*

Si bien la Directiva 2016/1919 aclara que la "calidad" y la "idoneidad" de los servicios de asistencia jurídica deben determinarse en función de si esos servicios "salvaguardan la equidad de los procedimientos", no busca identificar qué se requiere para ello. No obstante, otras directivas de la Unión Europea sobre el derecho a un juicio justo han comenzado a enunciar aspectos clave del derecho a un juicio justo, para cuya garantía los servicios de asistencia jurídica de calidad son fundamentales.

3. Normas americanas

En las Américas, el artículo 8(2)e de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[17] reconoce el derecho a ser asistido por un abogado proporcionado por el Estado:

> *El derecho inalienable a ser asistido por un abogado otorgado por el Estado, remunerado o no según lo disponga la ley interna, si el acusado no se defiende personalmente ni contrata un abogado propio dentro del plazo establecido por la ley.*

Mientras que la Convención deja la cuestión del financiamiento a las leyes nacionales y reconoce como un deber del Estado brindar asesoría dentro de un período de tiempo definido.

16 Directiva (UE) 2016/1919 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 26 de octubre de 2016, sobre asistencia jurídica gratuita para personas sospechosas y acusadas en procesos penales y personas buscadas en procedimientos de orden de detención europea, OJ L 297, 4.11.2016. Disponible en línea en 24 idiomas en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ TXT/?uri=CELEX%3A32016L1919.

17 Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

Las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos indican que, si se designa un abogado, pero no se brinda asistencia eficaz, se viola el artículo 8. Esto incluye, por ejemplo, proporcionar una defensa efectiva en casos de pena de muerte mediante una participación proactiva en el caso, la presencia durante el debate sobre la admisibilidad de las pruebas, el acceso al expediente del caso y los testigos, y la preparación de una defensa.[18]

En una decisión reciente, la Corte identificó ciertas situaciones que son indicativas de una defensa penal **ineficaz:** no desplegar actividad alguna respecto a las pruebas del caso; inactividad argumentativa a favor del interés del imputado; falta de conocimiento técnico jurídico del proceso penal; no presentar recursos en perjuicio de los derechos del imputado; falta de fundamentos de las mociones / apelaciones presentadas; abandono de la defensa.[19]

El Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó en 2016 los Principios y Lineamientos sobre Defensa Pública en las Américas. El Principio 4 reconoce que "los servicios de asesoría legal gratuita y brindada por el Estado son fundamentales para promover y proteger el derecho de acceso a la justicia para todas las personas, particularmente aquellas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad".[20]

4. Normas africanas

La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos reconoció el derecho a la defensa en el artículo 7. Este derecho fue elaborado por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en los Principios y directrices sobre el derecho a un juicio justo y a la asistencia jurídica en África, de 2003.[21]

Los Principios y Directrices africanos establecen que el abogado designado deberá:

> *Estar calificado para representar y defender al imputado o a una parte en un caso civil; tener la formación y experiencia necesarias acordes a la naturaleza y gravedad del asunto; ser libre de ejercer su juicio profesional de una manera profesional y libre de la influencia del Estado o del órgano judicial; abogar a favor del imputado o parte de un caso civil; y recibir una compensación suficiente para brindar un incentivo para proporcionar al acusado o la parte en un caso civil una* ***representación adecuada y eficaz.***

Estos estándares proporcionan un marco integral para deducir los elementos de calidad en la prestación de los servicios de asistencia jurídica que están directamente vinculados a la prestación de una defensa eficaz

18 Informe 41/00, *Desmond McKenzie y otros v. Jamaica,* 13 de abril de 2000, párrs. 295-306; Informe 41/04, *Whitley Myrie v. Jamaica,* 12 de octubre de 2004, párrs. 61–65; Informe 49/00, *Adolfo Gerbert Ascencios Lindo y Otros v. Perú.*

19 En el caso *Ruano Torres v. El Salvador* (Sentencia del 5 de octubre de 2015, párrs.147-175), la Corte resolvió que la representación legal brindada a Ruano Torres a través de defensores públicos del Estado durante su proceso penal había resultado ineficaz y por esa razón El Salvador era responsable de la violación de los artículos 8.1, 8.2.d y 8.2.e de la Convención Americana. La Corte consideró que la representación legal había sido ineficaz ya que "*los defensores representantes del señor Ruano Torres no presentaron recurso de sobreseimiento del procedimiento de reconocimiento en una fila de personas con base en irregularidades señaladas por el imputado y otras personas, así como con base en que la víctima del delito había visto a los detenidos en las noticias*", y que la prueba había sido una de las principales razones de la condena. El Tribunal también señaló que los defensores no apelaron la condena de 15 años de prisión ante un tribunal superior (párrs. 167 a 168). Véase www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_303_esp.pdf.

20 CJI/doc.509/16 rev.2, *Informe anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General* (2016) www.oas.org/en/sla/iajc/docs/INFOANUAL.CJI.2016.ENG.pdf.

21 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (2003).

que cumple con el derecho a un juicio justo, y para enumerar las medidas para garantizar dicha calidad de los servicios, tanto a nivel de la organización que administra la asistencia jurídica como de la persona que la proporciona, reflejando así las obligaciones del Estado. El concepto de defensa eficaz incluye elementos tanto positivos como negativos, por ejemplo, lo que el abogado debe o no debe hacer. Esto establece un punto de partida útil (y vinculante)[22] para la discusión sobre la calidad, y para las medidas necesarias para establecerla, que se resumen a continuación.[23]

Además, el artículo 8 del Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de la mujer en África,[24] titulado "Acceso a la justicia e igualdad de protección ante la ley", establece que las mujeres y los hombres son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección y beneficio de la ley. Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar el acceso eficaz de las mujeres a los servicios judiciales y legales, incluida la asistencia jurídica.

5. Normas árabes

La Carta Árabe de Derechos Humanos establece el principio general del derecho a un juicio justo. El artículo 13 establece que "toda persona tiene derecho a un juicio justo que brinde garantías ante un tribunal competente, independiente e imparcial que haya sido establecido por ley para conocer de cualquier acusación penal en su contra o decidir sobre sus derechos u obligaciones". El artículo 16 estipula que:

> *Toda persona acusada de un delito penal se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad mediante sentencia firme dictada conforme a la ley, y en el curso de la investigación y el juicio gozará de las siguientes garantías mínimas: 1. Derecho a ser informada sin demora, a detalle y en un idioma de su comprensión, de los cargos que se le imputan; 2. El derecho a disponer del tiempo y las facilidades adecuados para la preparación de su defensa y a poder comunicarse con su familia; 3. El derecho a ser juzgada en su presencia ante un tribunal ordinario y a defenderse personalmente o por medio de un abogado de su elección con un domicilio que permita la comunicación libre y confidencial; 4. El derecho a la asistencia gratuita de un abogado que la defienda si la persona no puede defenderse ella misma o si el interés de la justicia así lo requiere, y el derecho a la asistencia gratuita de un intérprete si no comprende o no habla el idioma utilizado en el tribunal; 5. El derecho a interrogar o hacer que su abogado interrogue a los testigos de cargo y a la defensa de acuerdo con las condiciones aplicadas a los testigos de cargo; 6. El derecho a no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesar culpabilidad; 7. El derecho, en caso de condena por el delito, a presentar un recurso de apelación de conformidad con la ley ante un tribunal superior; y 8. El derecho al respeto de su seguridad personal y su privacidad en toda circunstancia.*

El derecho a un juicio justo, el derecho a la defensa y el derecho a la asistencia jurídica, incluido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, según se mencionó anteriormente, deben interpretarse de conformidad con

22 Dada su vinculación a instrumentos internacionales vinculantes de los que son parte la mayoría de los Estados miembro.

23 En un proyecto de investigación de 2014, los investigadores tomaron el número de violaciones del derecho de acceso a la justicia protegido por el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos como un indicador de la calidad del acceso a la justicia en un país. Encontraron un patrón similar a otros indicadores, con la excepción de Finlandia. Hill, *Innovating Justice, Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice? [Justicia innovadora, Asistencia jurídica en Europa: ¿Nueve formas diferentes de garantizar el acceso a la justicia?]* (2014), 64.

24 Adoptado por el segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea de la Unión, Maputo, 11 de julio de 2003, disponible en: www.achpr.org/instruments/women-protocol/.

las normas jurídicas internacionales incorporadas en las convenciones internacionales. El artículo 43 de la Carta Árabe prevé explícitamente esta remisión al declarar que "nada en esta Carta puede interpretarse como un menoscabo de los derechos o libertades [...] establecidos en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos que los Estados parte han adoptado o ratificado [...]".[25]

6. El papel de los órganos de derechos humanos

Tal como se demostró anteriormente, existe un amplio cuerpo de jurisprudencia sobre el derecho a la asistencia jurídica, incluidos el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las decisiones de estos tribunales interpretaron lo que se consideraría una defensa eficaz e impulsaron cambios significativos, por ejemplo, en el acceso a la asistencia jurídica en las estaciones de policía en Europa. Asimismo, los órganos de las Naciones Unidas examinan periódicamente los informes de los Estados miembro y formulan comentarios sobre la aplicación de los tratados de derechos humanos. Las observaciones y recomendaciones realizadas por los expertos durante las reuniones de esos órganos son útiles para informar y orientar a las instituciones nacionales en los procesos de reforma de la asistencia jurídica.[26] Por ejemplo, Kenia adoptó una ley nacional de asistencia jurídica después de recibir un comentario del Comité de Derechos

Humanos.[27] En el caso de Maldivas, el Comité expresó su preocupación por la falta de acceso a la asistencia jurídica en las estaciones de policía, y comentó que la Ley de asistencia jurídica debía permitir la asistencia jurídica si los intereses de la justicia así lo exigían, reconociendo de ese modo la importancia del acceso temprano a la asistencia jurídica.[28] El Comité de la CEDAW (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer) expresó su preocupación por el impacto de la reforma de la asis-

25 Véase Mohamed Y. Mattar, artículo 43 de la Carta Árabe de Derechos Humanos: Conciliación de normas nacionales, regionales e internacionales, 26, *Harvard Human Rights Journal* 91 (2013).

26 En los anexos del Estudio mundial de ONUDC / PNUD, págs. 236–240, se puede encontrar una descripción general de las recomendaciones sobre asistencia jurídica tomadas del *Examen Periódico Universal* hasta el año 2015. Para una investigación más avanzada, se sugiere la consulta del Índice Universal de Derechos Humanos (UHRI) en: https://uhri.ohchr.org/en, que está diseñado para facilitar el acceso a las recomendaciones de derechos humanos emitidas por tres pilares clave del sistema de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas: los Órganos de Tratados establecidos en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos, así como los Procedimientos Especiales y el Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos.

27 Consideración de los informes presentados por los Estados Parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto. Observaciones finales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos en su 105º período de sesiones, del 9 al 27 de julio de 2012, Kenia, párr. 19. "Si bien acoge con beneplácito la introducción de un programa piloto de asistencia (y concientización) jurídica nacional y el establecimiento de un comité directivo nacional de asistencia (y concientización) jurídica en 2007, el Comité lamenta que el acceso a la asistencia jurídica y a los tribunales se vea indebidamente limitado por la falta de financiación para un plan de asistencia jurídica y por factores de accesibilidad física. Al Comité le preocupa que el proyecto de ley de asistencia jurídica no se haya aprobado. Al Comité también le preocupa que no se respete, a menudo, el derecho de las personas detenidas a ponerse en contacto con un abogado (arts. 2, 9 y 14). El Estado parte debe dar pleno efecto al derecho de los acusados a ponerse en contacto con un abogado antes del interrogatorio y durante el mismo, y al ser llevados ante los tribunales. Además, el Estado parte debe tomar las medidas apropiadas para garantizar el acceso a los tribunales y proporcionar un financiamiento adecuado al plan de asistencia jurídica. El Estado también debería, con carácter de urgencia, promulgar una ley integral de asistencia jurídica". www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/co/CCPR.C.KEN.CO.3_AV.doc.

28 Consideración de los informes presentados por los Estados Parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto. Observaciones finales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos en su 105º período de sesiones, del 9 al 27 de julio de 2012, Maldivas, párr. 18. "Al Comité le preocupa que las personas sospechosas puedan ser detenidas por la Policía o las Fuerzas de Defensa Nacional por un período superior a 48 horas sin comparecer ante un juez y sin cargos. Al Comité también le preocupan los informes según los cuales las personas sospechosas no siempre se benefician de asistencia jurídica (art. 9). El Estado parte debe ofrecer garantías legales a las personas sospechosas detenidas por la Policía o las Fuerzas de Defensa Nacional, a través de las cuales sean llevadas ante el juez que debe decidir sobre la legalidad de su detención y / o su prórroga, en un plazo de 48 horas. Al aprobar su Ley de asistencia jurídica, el Estado parte también debe garantizar que se brinde asistencia jurídica gratuita en todos los casos en que el interés de la justicia así lo requiera".

tencia jurídica sobre el acceso de las mujeres a la justicia en el Reino Unido.[29] En el caso de Malawi, acogió con beneplácito la adopción de una ley de asistencia jurídica, pero expresó su preocupación por la idoneidad de los recursos asignados a la autoridad nacional.[30]

7. Las funciones de los Estados, los sistemas de asistencia jurídica y los abogados

Si bien las normas descritas anteriormente crean obligaciones para los Estados miembro, en la práctica existen diferentes funciones para los Estados, los sistemas de asistencia jurídica y los proveedores individuales de asistencia jurídica, para implementar y garantizar la prestación de servicios de asistencia jurídica de calidad. A continuación, se muestra un resumen de estas funciones respectivas.

El papel del Estado es establecer leyes e instituciones que permitan la prestación de asistencia jurídica. Estos elementos se analizan en el capítulo 2 siguiente. Hasta cierto punto, son condiciones previas para la prestación de asistencia jurídica de calidad. Las medidas reales adoptadas por el sistema de asistencia jurídica y los proveedores individuales contribuyen directamente a lograr la calidad de los servicios. Estas medidas están descritas en los capítulos 3 y 4 siguientes.

A fin de cumplir con su obligación de garantizar el acceso a la asistencia jurídica en los procesos penales, los Estados deben:

- Garantizar que exista un sistema integral de asistencia jurídica que sea accesible, eficaz, sostenible y que goce de credibilidad.
- Asignar los recursos humanos y financieros necesarios al sistema de asistencia jurídica.
- Considerar la posibilidad de establecer un organismo o autoridad nacional de asistencia jurídica para ofrecer, administrar, coordinar y supervisar los servicios de asistencia jurídica, incluida la calidad.
- Garantizar el acceso de los abogados a sus clientes en los centros de detención, cárceles y tribunales, y permitirles cumplir con sus obligaciones.
- No interferir en la organización de la defensa del beneficiario de la asistencia jurídica ni en la independencia de su proveedor de asistencia jurídica.

Los sistemas de asistencia jurídica deben:

- Proporcionar el tiempo y las instalaciones adecuados para que el abogado prepare la defensa de sus clientes.
- Establecer criterios para la acreditación de los proveedores de asistencia jurídica.

29 Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, aprobadas por el Comité en su 55º período de sesiones, del 8 al 26 de julio de 2013, párr. 22.

30 Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Malawi, adoptadas por el Comité en su 62º período de sesiones, del 26 de octubre al 20 de noviembre de 2015, párr. 12. “El Comité toma nota de la aprobación de la Ley de asistencia jurídica en 2010. No obstante, al Comité le preocupa que las mujeres sigan haciendo frente a múltiples obstáculos para acceder a la justicia, incluida la falta de tribunales, los honorarios de los abogados y la falta de conocimientos jurídicos de las mujeres, especialmente en las áreas rurales. Le preocupa especialmente que los mecanismos judiciales consuetudinarios, a los que tienen que recurrir las mujeres, no tomen en cuenta las cuestiones de género y sigan aplicando disposiciones discriminatorias. El Comité observa con preocupación que los recursos humanos, técnicos y financieros asignados a la Oficina de Asistencia Jurídica son insuficientes y que sus servicios aún no están disponibles en todas las zonas del Estado parte”.

- Establecer estándares de calidad para los proveedores de asistencia jurídica.
- Proporcionar la formación adecuada, el apoyo necesario y la supervisión de los proveedores de asistencia jurídica.
- Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación para evaluar y mejorar de forma continua la calidad de los servicios prestados por los proveedores de asistencia jurídica.
- Intervenir cuando la conducta de los abogados sea incompatible con los intereses de la justicia o cuando incumplan manifiestamente.

Los abogados[31] deben:

- Adquirir las habilidades necesarias para representar a sus clientes, teniendo en cuenta los delitos específicos que se les imputan y sus necesidades especiales.
- Asesorar a sus clientes y asistirlos de todas las formas adecuadas para moverse por el sistema de justicia penal, lo que incluye evitar que hagan declaraciones en contra de sus intereses y emprender acciones legales para proteger sus intereses.
- Organizar una defensa eficaz y proteger los intereses de sus clientes.
- Defender y ratificar los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por el derecho nacional e internacional.
- Cumplir con las normas profesionales.
- Cumplir con las normas éticas de su profesión.

B. Normas específicas sobre asistencia jurídica: los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal

Los Principios y Directrices de la ONU, adoptados en 2012, se desarrollaron con base en el artículo 14 del ICCPR y, si bien desarrollan aún más el contenido del derecho a la asistencia jurídica, también reconocen la obligación correspondiente de los Estados miembro de establecer sistemas de asistencia jurídica nacionales que sean accesibles, eficaces, sostenibles y gocen de credibilidad. Los Principios y Directrices de la ONU proporcionan, por primera vez, un marco normativo internacional detallado para aplicar las medidas que garanticen el derecho a la asistencia jurídica, estableciendo parámetros de referencia para los Estados miembro. El documento contiene 14 principios y 18 directrices en total. Idealmente, si se alcanzan todos estos puntos de referencia, también se podría garantizar la calidad de los servicios de asistencia jurídica.

Los Principios y Directrices de la ONU establecen que las personas sin medios suficientes deben disponer de asistencia jurídica siempre que el delito que se les impute sea punible con una pena de prisión o pena de muerte, **o** en otras situaciones si los intereses de la justicia así lo requieren, por ejemplo, cuando existe una necesidad urgente de asesoramiento legal en las estaciones de policía y la persona investigada no puede ob-

31 Esto también se aplica a personas que no son abogados, p.ej., asistentes legales o estudiantes universitarios de derecho que trabajen para una clínica de asistencia jurídica que brinde servicios de asistencia jurídica, con los ajustes necesarios en cuanto a su rol, deberes y responsabilidades. Para una discusión detallada, véase el capítulo 4.

tener un abogado privado.[32] Así, se amplía la elegibilidad para la asistencia jurídica y se refleja el desarrollo del concepto de "intereses de la justicia".[33] Los Principios y Directrices de la ONU forman parte de los estándares y las normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, instrumentos adoptados por la comunidad internacional en más de sesenta años, que cubren una amplia variedad de temas.[34]

A continuación, se destacan algunas de las disposiciones clave.[35]

> El **Principio 1** reconoce que el acceso a la asistencia jurídica es un componente fundamental para garantizar el derecho a un juicio justo y que la asistencia jurídica es una salvaguarda para garantizar la confianza pública en el proceso de justicia penal.
>
> De acuerdo con el **Principio 2**, **"Los Estados deben considerar la prestación de asistencia jurídica como su deber y responsabilidad**. Con ese fin, deben considerar, si procede, la promulgación de leyes y reglamentos específicos y asegurarse de que exista un sistema integral de asistencia jurídica que sea accesible, eficaz, sostenible y que goce de credibilidad. **Los Estados deben asignar los recursos humanos y financieros necesarios al sistema de asistencia jurídica"**.
>
> El **Principio 3** sostiene que **se prestará asistencia jurídica en todas las etapas de la justicia penal cuando el delito sea punible con pena de prisión o pena de muerte, cuando el interés de la justicia así lo requiera (independientemente de los medios), y que los niños deben tener condiciones iguales o más indulgentes para acceder a la asistencia jurídica gratuita.**

32 Principios y Directrices de la ONU, véase la definición de asistencia jurídica y el Principio 3.

33 Al definir el "interés de la justicia", el Comité de Derechos Humanos ha subrayado que la gravedad del delito es una consideración importante para decidir si debe o no asignarse un abogado en interés de la justicia (véase Comité de Derechos Humanos, Comentario general No. 32, párr. 38. Véase también Principios y Directrices de la ONU, párrs. 20 y 21, que establecen que se debe brindar asistencia jurídica gratuita, independientemente de los ingresos de la persona, si el interés de la justicia así lo requiere, por ejemplo en el caso de urgencia, complejidad de la gravedad de la posible pena, así como en los casos de pena de muerte). Por tanto, los Estados deben proporcionar asistencia jurídica en los casos en que se pueda imponer la pena de muerte (véase Comité de Derechos Humanos, Comentario general Nº 32, párr. 38). A nivel regional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha concluido que los factores que deben considerarse para determinar si los "intereses de la justicia" requieren la prestación de asistencia jurídica, incluyen la seriedad del delito, la gravedad de la posible condena y la complejidad del caso (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Apl. núm. 12744/87, *Quaranta v. Suiza,* fallo del 24 de mayo de 1991, párrs. 32 al 34). La complejidad estaba relacionada con el hecho de que la persona acusada se encontraba en libertad condicional al momento de la comisión del delito, lo cual requería que el tribunal dictara si activar la sentencia suspendida o decidir una nueva sentencia. Véanse también los Principios y Directrices de la ONU sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal, párr. 21, donde se establece que se debe brindar asistencia jurídica gratuita, independientemente de los ingresos de la persona, si el interés de la justicia así lo requiere, por ejemplo, en caso de urgencia, complejidad de la severidad de la posible sanción). También ha sostenido que, en principio, la representación legal es necesaria en los casos en que está en juego la privación de libertad (véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Apl. no. 19380/92, *Benham v. Reino Unido,* Sentencia del 10 de junio de 1996, párr.61, que respalda el enfoque de la demanda no. 12744/87, *Quaranta v. Suiza,* sentencia del 24 de mayo de 1991, párr. 33). En los casos de apelación, se puede considerar la posibilidad objetiva de éxito para determinar si debe prestarse asistencia jurídica (véase Comité de Derechos Humanos, comentario general no. 32, párr. 38; Comunicación no. 341/1988, *Z.P. v. Canadá,* dictamen adoptado por el Comité de Derechos Humanos el 11 de abril de 1991, párr. 5.4 junto con el párr. 4.4).

34 Cien expertos de más de 40 países asistieron a la reunión del grupo de expertos que desarrolló los Principios y Directrices de la ONU. En general, los estándares y las normas de las Naciones Unidas han contribuido significativamente a promover estructuras de justicia penal más eficaces y justas en tres dimensiones. Pueden utilizarse a nivel nacional fomentando evaluaciones profundas que conduzcan a la adopción de las reformas necesarias para la justicia penal, pueden ayudar a los países a desarrollar estrategias subregionales y regionales y, a nivel mundial e internacional, representan las "mejores prácticas" que los Estados pueden adaptar para satisfacer sus necesidades nacionales. Aunque no es vinculante, su contenido se basa en recomendaciones y decisiones de tribunales y órganos de derechos humanos, y en las mejores prácticas presentadas por expertos de diversas jurisdicciones.

35 El texto completo del instrumento está disponible en línea en: www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/ UN_principles_and_guidlines_on_access_to_legal_aid.pdf.

Es responsabilidad de la policía, los fiscales y los jueces asegurarse de que quienes comparezcan ante ellos y no puedan pagar un abogado o sean vulnerables cuenten con acceso a asistencia jurídica.

El **Principio 7 establece que la asistencia jurídica debe ser eficaz,** es decir, acceso sin obstáculos a los proveedores de asistencia jurídica para las personas detenidas, confidencialidad de las comunicaciones, acceso a los expedientes del caso, y el tiempo y las instalaciones adecuados para preparar su defensa. Asimismo, debe ser **rápida y estar disponible en todas las etapas del proceso de justicia penal.**

El **Principio 9** sostiene que los Estados deben establecer recursos y salvaguardas efectivos que se apliquen cuando el acceso a la asistencia jurídica se vea socavado, demorado o denegado.

Los Principios y Directrices de la ONU no definen la calidad de los servicios de asistencia jurídica, pero establecen que los gobiernos deben esforzarse por mejorar de forma continua la calidad de los servicios de asistencia jurídica. El **Principio 13** exige que los Estados establezcan mecanismos para garantizar que todos los proveedores de asistencia jurídica posean la educación, la formación, las capacidades y la experiencia acordes con la naturaleza de su trabajo, lo que incluye la gravedad de los delitos tratados y los derechos y necesidades de mujeres, niños y grupos con necesidades específicas.[36] Además, otras disposiciones son pertinentes para mejorar la calidad y proporcionar orientación detallada sobre las medidas que deben seguir los Estados. Las siguientes medidas concretas se enumeran a continuación:

- Criterios para la acreditación de los proveedores de asistencia jurídica (Directriz 15);
- Estándares de calidad para los proveedores de asistencia jurídica y los asistentes legales (Directrices 16 y 14);
- Formación adecuada y supervisión por parte de abogados calificados (Directriz 14);[37]
- Mecanismos de seguimiento y evaluación para evaluar y mejorar de manera continua la calidad de los servicios prestados por abogados y asistentes legales (Directrices 16 y 14);
- Mecanismos para dar seguimiento, supervisar y evaluar la asistencia jurídica en la lucha continua por mejorar la provisión de asistencia jurídica (Directriz 17);
- Órgano o autoridad nacional de asistencia jurídica para brindar, administrar, coordinar y supervisar los servicios de asistencia jurídica, incluida la calidad (Directriz 11).

A lo largo de este *Manual,* se hace referencia a principios y directrices adicionales, según corresponda. Es importante mencionar la **Directriz 3**, "Otros derechos de las personas detenidas, arrestadas, sospechosas o acusadas o imputadas de un delito penal y una nueva mención en el sistema de justicia penal". La Directriz enumera los derechos que deben respetarse para permitir el cumplimiento significativo del derecho a la asistencia jurídica y garantizar un juicio justo. Los Estados deben introducir medidas:

36 Ampliación de las disposiciones de los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre la Función de los Abogados, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, Cuba, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. "6. Las personas que no dispongan de un abogado tendrán derecho, en todos los casos en que el interés de la justicia así lo requiera, a contar con un abogado con experiencia y competencia acordes con la naturaleza del delito que se les impute que les brinde una asistencia jurídica eficaz, sin pago de por medio si las personas carecen de los medios suficientes para pagar dichos servicios".

37 La directriz 14 únicamente menciona la supervisión en el contexto de los asistentes legales, aunque probablemente también sería apropiado para los abogados y, de hecho, en muchos países se utiliza como medida de calidad.

a) Para iinformar sin demora a toda persona detenida, arrestada, sospechosa, imputada o acusada de un delito penal de su derecho a guardar silencio; su derecho a consultar con un abogado o, si es elegible, con un proveedor de asistencia jurídica en cualquier etapa del proceso, especialmente antes de ser entrevistada por las autoridades; y su derecho a ser asistida por un abogado independiente o un proveedor de asistencia jurídica mientras es entrevistada y durante otras acciones procesales;

b) Para prohibir, en ausencia de circunstancias imperiosas, que la policía entreviste a una persona en ausencia de un abogado, a menos que la persona dé su consentimiento informado y voluntario para renunciar a la presencia del abogado, y establecer mecanismos para verificar el carácter voluntario del consentimiento de la persona. Una entrevista no debe comenzar sino hasta que llegue el proveedor de asistencia jurídica;

c) Para informar a todos los detenidos y presos extranjeros en un idioma que comprendan de su derecho a solicitar contacto sin demora con sus autoridades consulares;

d) Para asegurar que las personas se reúnan con un abogado o un proveedor de asistencia jurídica inmediatamente después de su arresto y bajo absoluta confidencialidad; y que se garantice la confidencialidad de futuras comunicaciones;

(e) Para permitir que toda persona que haya sido detenida por cualquier motivo notifique sin demora a un miembro de su familia, o a cualquier otra persona apropiada de su elección, sobre su detención y el lugar de la misma y de cualquier cambio inminente de localización; sin embargo, la autoridad competente podrá retrasar una notificación si es absolutamente necesario, si así lo prevé la ley y si la transmisión de información obstaculizaría una investigación penal;

(f) Para proporcionar los servicios de un intérprete independiente, en caso necesario, y la traducción de documentos cuando corresponda;

(g) Para asignar un tutor, en caso necesario;

(h) Para facilitar en las estaciones de policía y lugares de detención los medios para ponerse en contacto con los proveedores de asistencia jurídica;

(i) Para asegurar que las personas detenidas, arrestadas, sospechosas, imputadas o acusadas de un delito sean informadas de sus derechos y de las implicaciones de renunciar a ellos de manera clara y sencilla; y debe hacerse el esfuerzo de asegurarse de que la persona lo comprenda;

(j) Para asegurar que las personas sean informadas de cualquier mecanismo disponible para presentar denuncias de tortura o malos tratos;

(k) Para asegurar que el ejercicio de estos derechos por la persona en cuestión no sea perjudicial para su caso.

Por último, la **Directriz 17** recomienda que los Estados adopten medidas para supervisar la prestación eficiente y efectiva de asistencia jurídica en **concordancia con las normas internacionales de derechos humanos.**

2. Prestación de asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal

Tal como se describe en el capítulo 1, el acceso a la asistencia jurídica es un componente fundamental para garantizar el derecho a un juicio justo, incluido el derecho a la defensa jurídica y los derechos humanos fundamentales a la vida y la libertad. Para que un sistema de justicia penal sea justo, humano, eficaz y esté fundamentado en el estado de derecho, se deben defender y proteger los derechos a la asistencia y el asesoramiento jurídico de las personas sospechosas, acusadas y presas, así como de los testigos y las víctimas de delitos.

Si bien el derecho a la asistencia jurídica está reconocido en la mayoría de las constituciones y leyes nacionales, su implementación aún sigue rezagada en muchos países. Los desafíos para brindar acceso a la asistencia jurídica se describieron a detalle en las conclusiones del informe de la encuesta de UNODC sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal en África de 2011.[38] Se encontró que las leyes que rigen la asistencia jurídica reconocen un modelo centrado en el abogado, pero el número de abogados en ejercicio en los países africanos es bajo en proporción a la población general. Además, la mayoría de estos abogados residía en áreas urbanas, mientras que la mayoría de la población vivía en áreas rurales o periurbanas. Si bien las leyes respetan el derecho a la asistencia jurídica, en muchos países las asignaciones presupuestarias del Estado para la asistencia jurídica son mínimas. El acceso a la asistencia jurídica no estaba disponible en todas las etapas del proceso de justicia penal y era particularmente escaso en las estaciones de policía, y solo a veces estaba disponible en las prisiones y en los tribunales de primera instancia. Los estudiantes de derecho como recurso humano para brindar asesoramiento y asistencia jurídica, como en clínicas de derecho universitarias o como asistentes de abogados, no eran bien aprovechados, y los servicios legales comunitarios no estaban disponibles en todos los distritos y no eran accesibles para todas las personas que los necesitaban. En ese momento, la mayoría de los gobiernos no tenía una estrategia general de asistencia jurídica para maximizar el uso de los recursos disponibles.[39] Muchas de estas cuestiones se abordaron en los Principios y Directrices de la ONU de 2012 y, aunque algunos gobiernos tomaron medidas, los desafíos persisten en todo el mundo.

El Estudio mundial de UNODC / PNUD sobre asistencia jurídica enumera los obstáculos más importantes a los que se enfrentan los grupos pobres y vulnerables para acceder a la asistencia jurídica: la falta de un sistema

38 UNODC *Informe de la encuesta sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal en África* (2011), págs. vii-viii.

39 Ibíd.

organizado de asistencia jurídica; un número limitado de abogados para cubrir las necesidades de asistencia jurídica; la asistencia jurídica es geográficamente inaccesible; los abogados son mal remunerados por el trabajo de asistencia jurídica; la gente no sabe dónde encontrar asistencia jurídica; es posible que las personas no comprendan cómo pueden ayudarles los servicios de asistencia jurídica; es posible que las personas no sepan que los servicios de asistencia jurídica están disponibles de forma gratuita o a un costo reducido; se prioriza cubrir el costo de la policía, fiscales y jueces sobre el gasto de fondos públicos en abogados; escaso apoyo de la población al gasto de fondos para defender a los delincuentes acusados; y falta de confianza del público en la calidad de los servicios de asistencia jurídica.[40] Un estudio reciente realizado en Haití confirmó que entre los principales desafíos de la prestación de asistencia jurídica se encuentran la falta de capacidad y voluntad política, la disponibilidad limitada de financiación nacional y el entorno altamente inseguro.[41]

Es importante comprender desde el principio que estos factores determinan el entorno en el que se presta la asistencia jurídica e influyen en la capacidad de los sistemas de asistencia jurídica para brindar servicios de calidad.[42]

A fin de comprender cómo se puede lograr la calidad en las jurisdicciones nacionales, es importante observar las características específicas del sistema legal en el que se proporciona la asistencia jurídica. Cuestiones como el número de abogados y su ubicación física en el país, la calidad de la educación jurídica, la disponibilidad de presupuestos suficientes para la asistencia jurídica, la infraestructura del sistema jurídico, entre otras, influyen en la capacidad del sistema de asistencia jurídica para proporcionar asistencia. A fin de garantizar un asesoramiento jurídico oportuno y de calidad, es necesario tener presentes estas cuestiones y aplicar medidas directas de reforma.

A continuación, se ofrece una descripción general del entorno normativo e institucional en el que se brinda la asistencia jurídica, partiendo de los principios clave que deben guiar a los Estados miembro en la garantía del acceso a la asistencia jurídica en sus sistemas de justicia penal y lo que esto implica para la calidad de los servicios.

A. Prestación de asistencia jurídica: el sistema jurídico

1. Sistemas jurídicos adversariales versus inquisitivos

Al evaluar la eficacia de la prestación de asistencia jurídica y establecer criterios específicos de calidad, es importante identificar el contexto jurídico en el que se opera. Los sistemas de justicia penal por lo general se caracterizan como adversariales o inquisitivos, en relación con la tradición procesal que siguen, aunque existe una gran variedad y muchos sistemas se están reformando y adoptando características de ambas tradiciones.

A grandes rasgos, un sistema adversarial determina los hechos en el proceso de adjudicación. La fiscalía y la defensa compiten entre sí, y el juez actúa como "árbitro" para garantizar la imparcialidad al acusado y que

40 UNODC / PNUD *Estudio mundial*, pág. 62.

41 DOMP / USAID *Evaluación de la asistencia jurídica en Haití: Lecciones aprendidas* (2017). Este estudio fue conducido por el Servicio de Justicia y Correccionales de la Oficina de Estado de Derecho e Instituciones de Seguridad, DOMP. Disponible en línea en: https://issat.dcaf.ch/download/125808/2568524.

42 En ese sentido, los estándares numéricos de calidad (como el número de casos por abogado o los años de experiencia) no son aplicables en países que aún están luchando por establecer sistemas de asistencia jurídica, pero pueden utilizarse como fuente de inspiración y puntos de referencia para un futuro.

se sigan las normas legales del procedimiento penal. El sistema adversarial asume que la mejor manera de llegar a la verdad de un asunto es a través de un proceso competitivo para determinar los hechos y la aplicación de la ley de manera precisa.[43] Los jueces no tienen ninguna función de investigación y toman su decisión con base en las pruebas presentadas por la fiscalía. El acusado puede, pero no está obligado a hacerlo, proporcionar pruebas hasta la etapa de sentencia, que es una etapa separada de la etapa del juicio, porque el juicio se centra en proteger los intereses del acusado.[44]

Puede decirse que el papel de la defensa en un sistema de este tipo es el de frenar el poder del Estado y proteger al acusado de posibles abusos. Una evaluación reciente sobre la asistencia jurídica en Afganistán encontró que el paso hacia un sistema adversarial permitió un papel más activo de la barra de defensa.[45]

El sistema inquisitivo se caracteriza por una extensa investigación previa al juicio e interrogatorios con el objetivo de evitar llevar a una persona inocente a juicio. El proceso inquisitivo puede describirse como una investigación oficial para determinar la verdad y otorga más poder al juez que supervisa el proceso, mientras que el juez del sistema adversarial sirve más como árbitro entre las reclamaciones de la acusación y la defensa.[46] El sistema inquisitivo refleja una relación más de confianza entre el Estado y sus ciudadanos, y se espera que la persona sospechosa o acusada coopere con esta investigación. Los tribunales toman su decisión con base en todo el material relevante recopilado durante la investigación, y la función principal del juicio es garantizar que este material se haya obtenido de manera legal y apropiada. No hay una distinción clara entre las fases de juicio y de sentencia, y no obstante, el tribunal dispone de información relevante solo para la sentencia incluso antes de que se haya establecido la culpabilidad.[47]

Por lo tanto, la función de la defensa puede interpretarse de manera diferente en el sistema adversarial y en el inquisitivo. La defensa acusatoria tiene un papel activo en la investigación, selección y presentación de las pruebas en las que el tribunal basará su determinación de culpabilidad o inocencia. Su objetivo es lograr la igualdad de armas para los acusados, equilibrando la ventaja del Estado. La defensa inquisitiva tiene un

43 UNODC, iniciativa de Educación para la Justicia (E4J) *Serie de módulos universitarios: Delincuencia organizada Módulo 9: Enjuiciamiento Estrategias* en: www.unodc.org/e4j/en/organized-crime/module-9/key-issues/adversarial-vs-inquisitorial-legal-systems.html.

44 Cape, Ed (2018), 'Defence Rights, Duties, Norms and Practices in Common Law and Civil Law Jurisdictions, [Derechos, Deberes, Normas y Prácticas de Defensa en Jurisdicciones de Derecho Común y Derecho Civil]' en Brown, D., Turner, J. y Weißer, B., *Oxford Handbook of Criminal Process* (Oxford: Oxford University Press, próxima publicación). Citado en el Módulo sobre acceso a la asistencia jurídica en procedimientos penales, UNODC, iniciativa E4J *Serie de módulos universitarios* en: www.unodc.org/e4j/en/crime-prevention-criminal-justice/module-3/index.html.

45 The Asia Foundation, Legal Aid Assessment and Roadmap [La Fundación Asia, Evaluación de la asistencia jurídica y hoja de ruta]: Afganistán (2017), págs. 136-137: "Los nombramientos por parte de la Fiscalía General de ex abogados de asistencia jurídica y activistas de derechos humanos reflejan la intención de equilibrar el sistema acusatorio y aprovechar la fuerza de la barra de la defensa. En todas las provincias, se ha nombrado a varios abogados defensores como fiscales de apelación, incluso en Balkh, Badghis, Ghor y Kunduz, además del tribunal anticorrupción. Estas acciones, que promueven de manera específica el entendimiento y la comunicación entre los órganos del sistema de justicia, generan eficiencias y oportunidades para promover la importancia de la función de defensa y la asistencia jurídica a través de interlocutores con experiencia de primera mano en la labor de la asistencia jurídica y la defensa. Los abogados defensores y los proveedores de asistencia jurídica, que desafían constantemente a los agentes del orden y la justicia para que sigan la ley y mejoren sus prácticas, pueden modelar y elevar el nivel de práctica de todo el personal del sistema judicial en tribunales individuales como una intervención sistémica. Por lo tanto, el proceso contradictorio que ha sido adoptado por el sistema de justicia afgano brinda a los abogados defensores una magnífica oportunidad para el compromiso diario y la participación activa en la formación del sistema de justicia". En años recientes, muchos otros países han pasado de modelos inquisitivos a acusatorios, por ejemplo, Chile, donde se pueden observar efectos similares.

46 UNODC, E4J *Serie de módulos universitarios: Delincuencia organizada Módulo 9: Estrategias de enjuiciamiento* en: www.unodc.org/ e4j/en/organized-crime/module-9/key-issues/adversarial-vs-inquisitorial-legal-systems.html, refiriéndose a Dammer y Albanese, 2014; Reichel, 2017.

47 Cape, Ed (2018) "Defence Rights, Duties, Norms and Practices in Common Law and Civil Law Jurisdictions [Derechos, deberes, normas y prácticas de defensa en jurisdicciones de derecho común y derecho civil]", en Brown, D., Turner, J. y Weißer, B., *Oxford Handbook of Criminal Process* (Oxford: Oxford University Press, de próxima publicación). Extracto de UNODC E4J *Serie de módulos universitarios: Módulo de Acceso a la Asistencia Jurídica en Procesos Penales.*

papel diferente en las diferentes etapas del proceso. La participación en el caso debe tener lugar durante la fase de investigación previa al juicio, ya que si se presenta un litigio alternativo en el juicio en muchos casos será demasiado tarde, dado que se confía mucho en las pruebas escritas recopiladas durante la etapa previa al juicio y contenidas en el expediente.[48]

Deben considerarse estas diferencias al desarrollar directrices prácticas nacionales para abogados defensores y abogados de asistencia jurídica. Por ejemplo, el protocolo para abogados defensores en las estaciones de policía de los **Países Bajos** enumera como una de sus tareas importantes el seguimiento del contenido correcto del informe oficial que se elabora sobre el interrogatorio del sospechoso. Dado que el informe oficial puede desempeñar un papel importante en una etapa posterior del proceso, es de vital importancia que la declaración del sospechoso se informe correctamente: "Esto se aplica a las partes incriminatorias de la declaración, pero, desde luego, también a las partes de la declaración que son / pueden ser exculpatorias para el sospechoso. Teniendo esto en consideración, el abogado defensor debe revisar el borradordel informe oficial con su cliente y debe asegurarse de que se realicen las mejoras, adiciones y / o cambios necesarios en el texto".[49]

La American Bar Association (Colegio de Abogados norteamericano) en los **Estados Unidos** ha desarrollado un conjunto detallado de "Normas de justicia penal para la función de defensa".[50] La Norma 4-1.9 sobre diligencia, prontitud y puntualidad establece bajo el inciso (a): "El abogado defensor debe actuar con diligencia y prontitud al representar a un cliente y debe evitar demoras innecesarias en la resolución de los casos. Pero el abogado defensor no debe actuar con una prisa excesiva que comprometa la calidad de la representación. Los abogados defensores y las entidades de defensa financiadas con fondos públicos deben organizarse y valerse del personal y las instalaciones adecuados para poder representar a los clientes de manera eficaz y eficiente".

En **Sudáfrica,** el Código de conducta para profesionales de asistencia jurídica en la sección 6. - Deber para con el tribunal - establece que "un empleado nunca confundirá o engañará imprudente o deliberadamente al tribunal". Esta es la posición general en los países bajo common law (p.ej., **Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Canadá** y **Estados Unidos)**. Sin embargo, en **Argentina** el abogado no tiene la obligación de evitar que un cliente cometa perjurio.[51] En **Holanda,** el protocolo para los abogados en las estaciones de policía menciona que "dado que llegar a la verdad es primordial durante el interrogatorio (policial), el abogado defensor actuará, en principio, con cierta reserva, pero no de forma pasiva".[52] Ésta es la posición general en los sistemas de derecho civil / inquisitivos (por ejemplo, **Chile)**.

Otro ejemplo está en relación con el concepto de acuerdos de culpabilidad, que son más comunes en los sistemas adversariales. El código de práctica de **Nueva Zelanda** establece que los abogados "deben asesorar al cliente en la primera oportunidad razonable y durante todo el caso sobre las exenciones de sentencia por declaraciones de culpabilidad en los términos de *R v. Hessell.* El abogado le recordará al cliente las exenciones antes de cualquier audiencia de estatus o llamada, y antes de cualquier juicio o audiencia".[53]

---

48 Hodgson, J. (2009), "The Role of the Criminal Defence Lawyer in Adversarial and Inquisitorial Procedure [El papel del abogado defensor penal en los procedimientos acusatorios e inquisitivos]".
Copia electrónica disponible en: http://ssrn.com/abstract=1504000.

49 Jan Boksem, abogado defensor en el interrogatorio policial: protocolo. Traducción no oficial del holandés.

50 Disponible en: www.americanbar.org/groups/criminal_justice/standards/DefenseFunctionFourthEdition/.

51 En el artículo 296 del Código Procesal Penal (ley 23.984), se establece que nunca se pedirá al imputado que rinda declaración bajo juramento. En la práctica, esto significa que no hay ninguna consecuencia para el acusado si miente en el estrado. La Ley Orgánica de la Defensoría Pública en los artículos 5.b. y 17, primer párrafo, establece que los defensores públicos deben actuar siempre en el mejor interés del cliente y hacer lo necesario para obtener el mejor resultado posible para él.

52 Jan Boksem, abogado defensor en el interrogatorio policial: protocolo. Traducción no oficial del holandés.

53 Nueva Zelanda, Normas de práctica para proveedores de asistencia jurídica, febrero de 2017.

Debido a estas diferencias en los sistemas legales, las normas de práctica para etapas particulares del proceso y el contenido específico de los manuales de práctica serán distintas. Al mismo tiempo, estas diferencias en los sistemas legales no pueden utilizarse como pretexto para derogar las garantías universales de un juicio justo, y cualquier directriz desarrollada deberá seguir cumpliendo con estas normas.

2. Leyes y reglamentos de asistencia jurídica

Como se mencionó antes, los Estados deben considerar la prestación de asistencia jurídica como su responsabilidad. Con ese fin, los Principios y Directrices de la ONU invitan a los Estados miembro "de conformidad con su legislación nacional, a adoptar y fortalecer medidas para garantizar que se proporcione asistencia jurídica eficaz", a "considerar, si procede, la promulgación de leyes y reglamentos específicos". En ausencia de dicha legislación, los proveedores de servicios de asistencia jurídica, así como los proveedores individuales, tendrían que operar con muy poca orientación en la que basarse, excepto en los códigos penales y procesales. **Además, las leyes y los reglamentos definen el marco de lo que implica la calidad de los servicios, cuáles son las funciones y deberes de los proveedores de asistencia jurídica y cuáles son los recursos contra una falta de defensa eficaz**.

Particularmente en contextos que emergen de un conflicto, la institucionalización de las medidas de asistencia jurídica a menudo encuentra desafíos significativos en términos de recursos y capacidad disponibles, al tiempo que requiere de un fuerte compromiso político por parte del Estado. Debido a ello, el compromiso estratégico de la presencia de las Naciones Unidas en el terreno puede ser fundamental para impulsar los esfuerzos de reforma legislativa. Por ejemplo, las operaciones de paz de las Naciones Unidas han apoyado a las instituciones nacionales en la redacción de leyes de asistencia jurídica en países como **República Centroafricana, Haití** y **Sudán**.

Muchos países han adoptado una ley específica sobre asistencia jurídica, según informó el 71% de los Estados miembro que respondieron al Estudio Mundial.[54] Esas leyes son importantes, ya que proporcionan la base para la prestación de asistencia jurídica en el país y definen los deberes y derechos de los proveedores y beneficiarios de asistencia jurídica, así como los mecanismos de aseguramiento de la calidad.

La adopción de legislación sobre asistencia jurídica también puede garantizar la sostenibilidad de los programas de asistencia jurídica, entre otros mediante la asignación de una parte del presupuesto nacional para apoyar dichas iniciativas. El cumplimiento de estos compromisos se puede facilitar incorporando de manera formal la aprobación de la ley y la asignación de un presupuesto en un marco de compromisos mutuos acordados entre el gobierno anfitrión y sus socios internacionales. La Ley Modelo de UNODC sobre asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal con comentarios[55] se elaboró como herramienta técnica para asistir a los Estados en la redacción de leyes sobre asistencia jurídica. Propone un modelo para establecer un sistema integral de asistencia jurídica sin tener como objetivo reemplazar el proceso de redacción legislativa nacional, sino más bien ayudar en éste. La Ley Modelo se basa en los Principios y Directrices de la ONU y cubre temas como los procedimientos para solicitar asistencia jurídica, el papel de los proveedores, arreglos financieros, derechos y recursos, principios rectores, entre otros.

54 UNODC / PNUD *Estudio Mundial*, pág. 67.

55 UNODC *Ley modelo sobre asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal con comentarios* (2016), disponible en línea en: www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Model_Law_on_Legal_Aid.pdf.

Una evaluación reciente sobre la asistencia jurídica en **Haití** recomendó la adopción de un marco regulatorio para mejorar la calidad de los servicios de asistencia jurídica: "El marco debe aclarar si los proveedores de servicios pueden asumir casos privados y las condiciones para hacerlo, cómo deben manejarse los conflictos de intereses, los mecanismos de seguimiento y sanción, incluidas las medidas destinadas a la prevención y sanción de la corrupción, y los procedimientos de verificación y denuncia."[a]

a DOMP / USAID *Evaluación de la asistencia jurídica en Haití: Lecciones aprendidas* (2017). Este estudio fue conducido por el Servicio de Justicia y Correccionales de la Oficina de Estado de Derecho e Instituciones de Seguridad, DOMP. Disponible en línea en: https://issat.dcaf.ch/download/125808/2568524. Véase la p. 30.

B. Prestación de asistencia jurídica: las instituciones

1. Modelo de prestación

Si bien los Principios y Directrices de la ONU no respaldan ningún modelo de prestación específico, al seleccionar uno, los Estados deben considerar las implicaciones de cada modelo para garantizar la calidad y el cumplimiento del derecho a la asistencia jurídica y otras garantías de un juicio justo.

El enfoque del aseguramiento de la calidad en cualquier sistema legal dado dependerá de cómo se organice y se preste la asistencia jurídica. En particular, dependerá de: (a) si existe un organismo de asistencia jurídica responsable de administrar la asistencia jurídica; (b) si existe una relación contractual entre el organismo de asistencia jurídica y los proveedores de servicios de asistencia jurídica; y (c) si la asistencia jurídica se proporciona a través de un servicio de defensa pública.[56]

En los países donde los servicios de asistencia jurídica se prestan bajo contrato, se pueden incorporar estándares de calidad en los contratos y se pueden utilizar mecanismos contractuales para garantizar que los servicios de asistencia jurídica se proporcionen de acuerdo con dichas estándares. Se puede adoptar un enfoque similar cuando los servicios de asistencia jurídica sean proporcionados mediante un servicio de defensa pública, o cuando los profesionales deban registrarse ante la autoridad de asistencia jurídica para brindar asistencia jurídica, como por ejemplo, en **Escocia** y **Ucrania**. En ausencia de tales acuerdos, el aseguramiento de la calidad puede dejarse en manos de los colegios de abogados y los proveedores individuales de servicios de asistencia jurídica.[57]

La relevancia de toda norma de calidad en particular dependerá del modelo de prestación de asistencia jurídica. Por ejemplo, los tiempos de respuesta serán relevantes para los esquemas de llamadas, pero no para los esquemas de visitas, en tanto que los estándares éticos se aplicarán a ambos tipos de esquemas.[58]

56 UNODC / PNUD *Manual sobre el acceso temprano a la asistencia jurídica en los procesos de justicia penal: A Handbook for Policymakers and Practitioners [Un manual para formuladores de políticas y profesionales]* (2014), pág. 84. En lo sucesivo, 'UNODC / PNUD *Manual sobre el acceso temprano a la asistencia jurídica'*.

57 Ibíd.

58 Ibíd.

La siguiente es una breve descripción de los principales sistemas de prestación:[59]

- *Esquemas de defensores públicos* - El asesoramiento legal, la asistencia y la representación se proporcionan por abogados (a veces con el apoyo de asistentes legales o estudiantes de derecho, y a veces con trabajo asignado a abogados de práctica privada específicos) que son empleados asalariados o que reciben una remuneración / honorario fijo mensual, que trabajan en oficinas especializadas, financiadas directa o indirectamente por gobiernos nacionales o federales, en raras ocasiones también por organizaciones de la sociedad civil o por ONG. Estos trabajan exclusivamente como defensores de los derechos de los beneficiarios calificados para asistencia jurídica. Se pueden encontrar ejemplos en la mayoría de los países de **América,** incluidos **Argentina** y **Brasil**, algunos países africanos, incluidos **Liberia** e **Israel**. La institución de defensoría pública es una institución dedicada exclusivamente a atender las necesidades legales de los beneficiarios de asistencia jurídica calificados, a través de los servicios de defensores públicos asalariados, u otros nombrados y supervisados por éstos. Las instituciones de defensoría pública pueden estar organizadas a nivel nacional, regional o de una ciudad, y pueden ofrecer asistencia jurídica en una variedad de jurisdicciones. Esto no debe confundirse con el defensor público de derechos, que es una institución de defensa del pueblo en algunos países.[60]
- *Programas de abogados privados* - Los servicios de asistencia jurídica son prestados por abogados en ejercicio autorizados que trabajan en bufetes de abogados privados, y que participan en la prestación de asistencia jurídica financiada por el Estado, caso por caso. A veces se le llama "judicare", pero existen diversos enfoques sobre la forma en que se organiza:
  - *Esquemas de contrato* - Se contrata a abogados o bufetes de abogados para que proporcionen servicios de asistencia jurídica por un período de tiempo y / o ubicación determinados, y normalmente son contratados por una autoridad de asistencia jurídica o por un servicio de defensa pública **(Inglaterra y Gales**, **China)**;
  - *Esquemas de panel o ex officio* – Los abogados son designados para actuar en caos individuales, que se juzgan normalmente por un fiscal o quien esté tratando con una persona acusada o sospechosa específica (**Polonia**);
  - *Esquemas de abogados registrados* - Los abogados privados se contratan o están registrados con la autoridad de asistencia jurídica (por ejemplo, Escocia) o son nombrados por el servicio de defensa pública para realizar trabajos bajo su supervisión o supervisión **(Georgia, Ucrania, Israel)**;
  - *Esquemas pro bono* - Los abogados brindan servicios de asistencia jurídica de forma voluntaria sin pago del Estado ni de la persona que requiere la asistencia. En algunos países, los abogados tienen la obligación profesional de defender una serie de casos no remunerados por año, y en otros se requiere que los abogados en formación tomen varios de esos casos durante su formación (por ejemplo, **Filipinas)**. En países donde los mecanismos de monitoreo para el trabajo pro bono obligatorio son débiles, podría haber un requisito de prueba de que se ha completado el número requerido de horas pro bono en las solicitudes de renovación de licencias para ejercer (cuando se requiera) o para una promoción a Asesor Jurídico Superior.[61]
- *Esquemas de asistentes legales* - Los servicios de asistencia jurídica son proporcionados por asistentes legales, que pueden o no tener una calificación jurídica. Los asistentes legales desempeñan algunas de

59 UNODC *Ley modelo sobre asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal con comentarios* (2016), págs. 81–86.

60 Por ejemplo, en Armenia, el Defensor del Pueblo se denomina Defensor de los Derechos Humanos, www.ombuds.am/en/legislation/ the-law-on-the-ombudsman.html; en Georgia, el Defensor del Pueblo se denomina Defensor Público, https://matsne.gov.ge/en/document/download/33034/14/en/pdf; en la República Checa, Defensor Público de Derechos, www.ochrance.cz/en/ law-on-the-public-defender-of-rights/.

61 Las ONG también podrían ayudar a la profesión jurídica a coordinar los servicios *pro bono,* p.ej., ProBono.org en Sudáfrica.

las funciones de los abogados, aunque no toda la gama de servicios, en las diferentes etapas del proceso de justicia penal y trabajan con o para abogados o remiten casos a abogados con respecto al trabajo que solo un abogado tiene permitido realizar. La naturaleza exacta del trabajo que pueden realizar los asistentes legales difiere de una jurisdicción a otra. En **Malawi** y **Sierra Leona** se encuentran ejemplos del primero, y del último, en **Inglaterra y Gales**.[62]

En **Inglaterra y Gales**, los asistentes legales deben adherirse a ciertas restricciones y no pueden abogar en los tribunales de magistrados. El Contrato Estándar contra el Delito de 2017 requiere que los asistentes legales sean supervisados por un abogado en casos de asistencia jurídica penal; y ningún proveedor de asistencia jurídica puede estar formado exclusivamente por asistentes legales. Esto incluye a los asistentes legales que son representantes de la estación de policía y han sido acreditados. Cuando están en la estación de policía, es un requisito de ley que tengan un supervisor legalmente calificado al que puedan contactar.

- *Clínicas de derecho universitarias* - Los servicios de asistencia jurídica son proporcionados por estudiantes de derecho que trabajan en clínicas de derecho universitarias, debidamente capacitadas y supervisadas por profesores de derecho y / o abogados. En muchos países se pueden encontrar ejemplos, incluidos **Estados Unidos, Reino Unido** y diversos países de África y América. En **India** se puede encontrar un modelo alterno, en el que los estudiantes de derecho brindan servicios de asistencia jurídica indirecta actuando como facilitadores entre las personas detenidas, las prisiones y las instituciones de servicios jurídicos.[63] En **Canadá**, este tipo de programas sirve como campo de entrenamiento para los futuros abogados de asistencia jurídica. Las clínicas de algunas jurisdicciones también pueden brindar servicios especializados, como la representación de presos en audiencias disciplinarias. Los estudiantes de Queen's Prison Law Clinic tienen una alta tasa de éxito respecto a lograr que el Tribunal Federal de Canadá anule las decisiones tomadas por las autoridades penitenciarias.[64]
- *Prestadores de servicios de asistencia jurídica especializada* - Se ofrecen servicios de asistencia jurídica a personas de determinados grupos sociodemográficos, como niños, mujeres, minorías étnicas, presos, etc. Por ejemplo, **Legal Aid South Africa** trabaja con las ONG para brindar servicios de asistencia jurídica a mujeres, niños y comunidades agrícolas, y emprender casos de derecho de interés público, como el Centro de Recursos Jurídicos. En **Jordania**, el Centro de Justicia para Asistencia Jurídica brinda asistencia jurídica a personas pobres y vulnerables a través de un grupo de clínicas de asistencia jurídica. En **India**, los abogados del panel se clasifican según el tipo de caso, el tipo de tribunal y los años de experiencia. Además, se hacen nombramientos por separado para la defensa de los niños. En **Canadá**,[65] en muchas jurisdicciones, existen clínicas que se enfocan en las necesidades de los pueblos indígenas; particularmente en el norte, donde los pueblos indígenas constituyen la mayoría de la población, los servicios de asistencia jurídica se adaptan a esas culturas y a las necesidades de las comunidades.

En la práctica, en cualquier país en particular, pueden utilizarse varios modelos diferentes para proporcionar asistencia jurídica en paralelo o en coordinación. El modelo de prestación influye en muchos de los factores que determinan la calidad de los servicios de asistencia jurídica, p.ej., la independencia de los proveedores, la supervisión y el seguimiento, la capacitación adecuada de todos los proveedores individuales, el proceso de acreditación, etc., así como sus costos relativos, por ejemplo, los costos de

62 Para un examen de los esquemas de asistentes legales basados en la comunidad, consulte *Asistentes jurídicos a nivel de la comunidad: Guía para profesionales,* Open Society Institute (2010).

63 Iniciativa de derechos humanos de la Commonwealth, *Guía sobre clínicas universitarias de asistencia jurídica y personas en custodia* (2019). Disponible en línea en: www.humanrightsinitiative.org/publication/guidebook-university-based-legal-aid-clinics-and-persons-in-custody

64 Para obtener más información, consulte https://queenslawclinics.ca/prison-law.

65 Por ejemplo, servicios de asistencia jurídica a la Nación Siksika de Alberta (www.legalaid.ab.ca/help/Pages/Siksika-Nation.aspx)y Servicios Jurídicos Aborígenes de la Asistencia Jurídica de Ontario (www.aboriginallegal.ca/).

auditoría por auditores externos versus auditores internos. Estas medidas se describen a detalle en el capítulo 3, y en cualquier evaluación sobre su relevancia para un sistema legal, también se debe considerar su aplicabilidad en el modelo de prestación actual o planificado (sobre evaluaciones, véase capítulo 5).

2. Asignación suficiente de presupuesto para asistencia jurídica

La **directriz 12** sobre la financiación del sistema de asistencia jurídica a nivel nacional establece:

> *60. Reconociendo que los beneficios de los servicios de asistencia jurídica incluyen beneficios financieros y ahorros de costos durante todo el proceso de justicia penal, los Estados deben, si procede, establecer disposiciones presupuestarias adecuadas y específicas para los servicios de asistencia jurídica que estén en consonancia con sus necesidades, incluso proporcionando mecanismos de financiación específicos y sostenibles para el sistema nacional de asistencia jurídica.*
>
> *61. Con este fin, los Estados podrían tomar medidas:*
>
> a) *Para establecer un fondo de asistencia jurídica para financiar esquemas de asistencia jurídica, incluidos los esquemas de defensores públicos, para apoyar la prestación de asistencia jurídica por parte de colegios o barras de abogados; para apoyar las clínicas universitarias de derecho; y patrocinar organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones, incluidas organizaciones de asistentes legales, en la prestación de servicios de asistencia jurídica en todo el país, especialmente en las zonas rurales y en áreas económica y socialmente desfavorecidas;*
>
> *(b) Para identificar mecanismos fiscales para canalizar fondos a la asistencia jurídica, tales como:*
>
> > *i) Asignación de un porcentaje del presupuesto de justicia penal del Estado a los servicios de asistencia jurídica que estén en consonancia con las necesidades de una prestación de asistencia jurídica eficaz;*
> >
> > *(ii) Utilización de fondos recuperados de actividades delictivas mediante decomisos o multas para cubrir la asistencia jurídica a las víctimas;*
>
> *(c) Para identificar y poner en práctica incentivos para que los abogados trabajen en zonas rurales y áreas económica y socialmente desfavorecidas (por ejemplo, exenciones o reducciones de impuestos, reducciones en los pagos de préstamos estudiantiles);*
>
> (*d) Asegurar una distribución justa y proporcional de fondos entre la fiscalía y las agencias de asistencia jurídica.*
>
> *62. El presupuesto de asistencia jurídica debe cubrir toda la gama de servicios que se prestarán a las personas detenidas, arrestadas o encarceladas, sospechosas o acusadas o imputadas por un delito, y a las víctimas. Debe dedicarse una financiación especial adecuada a los gastos de defensa, tales como los gastos de copiado de archivos y documentos relevantes y la recopilación de pruebas, los gastos relacionados con los peritos, los expertos forenses y los trabajadores sociales, además de los gastos de viaje. Los pagos deben ser puntuales.*

Una buena práctica para implementar la **Directriz 12** es la promoción de líneas presupuestarias específicas para la asistencia jurídica. Los presupuestos deben cubrir toda la gama de servicios a los que tienen derecho las personas detenidas, arrestadas o encarceladas cuando son sospechosas, acusadas o imputadas por un de-

lito, incluso en circunstancias en las que ha habido experiencias previas de violencia y abuso. También se pueden proporcionar incentivos fiscales a los abogados que trabajan en comunidades desfavorecidas y de difícil acceso. Otra buena práctica es hacer coincidir el presupuesto de asistencia jurídica / defensa penal con el presupuesto de enjuiciamiento, o el estatus de los defensores públicos con el de los fiscales. Esto se analiza con mayor detalle en la sección sobre independencia, pero podría considerarse como un enfoque para implementar la **Directriz 12.** En **Fiji**, por ejemplo, el presupuesto de la Comisión de Asistencia Jurídica de Fiji es casi el mismo que el presupuesto de la Oficina del Fiscal General, excluyendo el costo de los fiscales de policía. El presupuesto del plan de asistencia jurídica se financia parcialmente con los intereses devengados en las cuentas fiduciarias de los abogados.[66]

La disponibilidad de fondos es crucial para lograr un acceso equitativo a una asistencia jurídica de calidad. Los hallazgos del Estudio Mundial muestran que las barreras al acceso a la asistencia jurídica fueron más pronunciadas en los países menos desarrollados. Por ejemplo, los países menos desarrollados tenían menos probabilidades (14%) que los países de ingresos altos (61%) de tener una asignación separada para la asistencia jurídica en el presupuesto nacional. Además, si bien casi la totalidad de los 107 Estados miembro que respondieron había indicado que los acusados tenían derecho a asistencia jurídica en virtud de su legislación nacional al ser acusados de un delito penal, al ser arrestados o detenidos por cargos penales o al ser condenados a prisión, existía una brecha importante entre los derechos legales previstos por la ley y la disponibilidad de asistencia jurídica en la práctica.[67]

En escenarios de crisis, dados los importantes desafíos que presentan tales situaciones, es esencial determinar las prioridades estratégicas de los servicios de asistencia jurídica y concentrar los limitados recursos financieros y humanos en las necesidades más importantes de la población. Las categorías priorizadas de beneficiarios a menudo incluyen niños, mujeres, específicamente víctimas de violencia, personas con discapacidad, presos enfermos, personas que han estado en prisión preventiva prolongada durante más de dos años y víctimas de delitos graves.[68]

3. Satisfacer la demanda de abogados

La **directriz 13** sobre recursos humanos establece:

> *63. Los Estados deben, si procede, adoptar disposiciones adecuadas y específicas para la dotación de personal del sistema de asistencia jurídica a nivel nacional, en consonancia con sus necesidades.*
>
> *64. Los Estados deben garantizar que los profesionales que trabajan para el sistema nacional de asistencia jurídica posean las calificaciones y la formación adecuadas para los servicios que brindan.*
>
> *65. Cuando hay escasez de abogados calificados, la prestación de servicios de asistencia jurídica también puede incluir asistentes legales o que no sean abogados. Asimismo, los Estados deben promover el crecimiento de la profesión jurídica y eliminar las barreras financieras a la educación jurídica.*

66 Ley de cuentas fiduciarias de Fiji (1996).

67 UNODC / PNUD *Estudio Mundial*, págs. 92–94.

68 Véase la discusión sobre estrategias y políticas nacionales de asistencia jurídica en el capítulo 5.

66. Los Estados también deben fomentar un amplio acceso a la profesión jurídica, incluidas medidas de acción afirmativa para garantizar el acceso de las mujeres, las minorías y los grupos económicamente desfavorecidos.

Contar con un número suficiente de proveedores de asistencia jurídica para satisfacer la demanda de asistencia jurídica es una condición indispensable para proporcionar servicios de calidad. Por tanto, uno de los primeros factores a incluir en cualquier evaluación del sistema legal es el número de abogados por población, ya que afecta la accesibilidad y la calidad de la asistencia jurídica, así como la remuneración de los abogados.[69]

En ese sentido, los países enfrentan diferentes desafíos. Por ejemplo, **India** tiene un número suficiente de abogados y enfrenta el desafío de establecer una supervisión significativa sobre la calidad,[70] mientras que países como **Sierra Leona**, debido a la falta de abogados en relación con el tamaño de su población, tiene que depender de asistentes legales para brindar asistencia jurídica penal, y medidas como las cuotas de carga de trabajo para los abogados son completamente irrelevantes.

Esto implica que en las evaluaciones de asistencia jurídica que se centran en la calidad, es necesario plantear todas estas preguntas y desarrollar un plan equilibrado que considere todos los factores pertinentes (véase más en el capítulo 5). La demanda de abogados se verá influida por otros factores, como los niveles de delincuencia y el tamaño de la población carcelaria, y los países con mayores tasas de delincuencia requerirán más recursos para los servicios de asistencia jurídica penal.

La educación jurídica también es un factor importante en la calidad, y la **directriz 13** alienta a los Estados a promover el crecimiento de la profesión jurídica y eliminar las barreras financieras a la educación en este campo. Invertir en educación jurídica y educación clínica no solo aumenta el número de profesionales, sino que potencialmente también contribuye a la calidad de los servicios de asistencia jurídica ofrecidos por estos profesionales. Si bien puede estar más allá del mandato de los órganos de asistencia jurídica garantizar una educación jurídica de calidad, sigue siendo una obligación de los Estados y puede un punto para ampliar el alcance de la asistencia jurídica a través de clínicas jurídicas y la participación de estudiantes de derecho en actividades de divulgación y conciencia jurídica.

C. El papel de otros actores de la justicia penal

Para proporcionar un contexto adicional para la discusión sobre la calidad de los servicios de asistencia jurídica en el sistema de justicia penal, es necesario discutir los deberes y responsabilidades de otros actores y procesos en el sistema de justicia penal, especialmente al tratar de evaluar la calidad desde la perspectiva del resultado del proceso de justicia penal.

La eficacia de los servicios de asistencia jurídica se verá afectada por las actitudes y acciones de la policía, fiscales y jueces y de los niveles y mecanismos de coordinación y cooperación entre ellos. Los desafíos generales, como la sobrepoblación en las cárceles, los retrasos en los tribunales y la infraestructura obsoleta, afectarán el acceso de los abogados a sus clientes y su capacidad para ofrecer una defensa eficaz. Los altos niveles de corrupción limitan la eficacia de la representación legal y afectan el comportamiento de los

69 UNODC *Reporte de la encuesta sobre el acceso a los sistemas de asistencia legal en África* (2011).

70 Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, *¿Esperanza tras las rejas? Informe de situación de la asistencia jurídica a personas en custodia* (2018).

proveedores de asistencia jurídica. Además, la situación de los proveedores de asistencia jurídica, según se percibe, en comparación con los abogados o fiscales privados afectará la capacidad del sistema de asistencia jurídica para atraer abogados calificados. Por ejemplo, en países donde los defensores públicos gozan del mismo estatus y remuneración que los fiscales, la calidad de los servicios generalmente se considera más alta.

Otro ejemplo es el papel de la policía y otras agencias de investigación, y actores como los oficiales de detención, fiscales y jueces para asegurar que el derecho al acceso temprano a la asistencia jurídica[71] se respete en la práctica, lo cual está reconocido en los **Principios 7**, **8** y **9** de los Principios y Directrices de la ONU, junto con las Directrices asociadas.

EL PAPEL DE LA POLICÍA PARA PERMITIR EL ACCESO TEMPRANO A LA ASISTENCIA JURÍDICA [a]

Las autoridades policiales y otras agencias de investigación y detención deben dar instrucciones claras a los oficiales sobre cómo hacer efectivo el derecho al acceso temprano a la asistencia jurídica y concebir procesos, procedimientos y mecanismos de registro diseñados para hacer efectivo el derecho. Además, deben concebir una formación adecuada para que los agentes conozcan la legislación pertinente y comprendan la importancia del acceso temprano a la asistencia jurídica. La función de los agentes de policía y otros funcionarios relevantes con respecto al acceso temprano a la asistencia jurídica es garantizar que este derecho se respete en la práctica. En el desempeño de esta función, los oficiales tienen una serie de responsabilidades, que incluyen:

- Identificar si un sospechoso o acusado es un niño o una persona vulnerable de alguna otra manera;
- Informar a las personas sospechosas y acusadas de su derecho a recibir asistencia jurídica tan pronto como sea posible después del arresto o la detención, preferiblemente de acuerdo con un formulario estándar de notificación, y asegurarse de éste sea comprendido;
- Permitir a una persona sospechosa o acusada tomar una decisión voluntaria e informada sobre si debe ejercer su derecho al acceso temprano a la asistencia jurídica;
- Ponerse en contacto con un proveedor de asistencia jurídica;
- Cuando una persona sospechosa o acusada haya ejercido su derecho a la asistencia jurídica, abstenerse de entrevistar a esa persona, salvo que la ley lo permita;
- Proporcionar información significativa al proveedor de asistencia jurídica.
- Facilitar el acceso del proveedor de asistencia jurídica;
- No imponer presiones al proveedor de asistencia jurídica;
- Registrar (y, en el caso de los altos funcionarios, supervisar) las acciones y decisiones tomadas con respecto al acceso temprano a la asistencia jurídica.

En **Fiji**, por ejemplo, hay un proyecto en curso entre la Comisión de Asistencia Jurídica de Fiji (FLAC) y la Fuerza de Policía de Fiji que prevé un "procedimiento de primera hora", mediante el cual la policía debe comunicarse con la FLAC dentro de la primera hora después de arrestar a una persona. La FLAC

71 Por ejemplo, consultar con un abogado en la estación de policía. Para un análisis más extenso de este derecho, véase UNODC / PNUD *Manual sobre el acceso temprano a la asistencia jurídica.*

tiene a un miembro del personal disponible las 24 horas del día, los 7 días de la semana, quien entonces coordina con el abogado de asistencia jurídica de turno para una consulta con la persona arrestada.

En **Canadá,** los tribunales exigen que se informe a la persona del derecho a recibir asesoramiento legal antes de dar una declaración a la policía. A falta de asesoramiento disponible, las declaraciones hechas por el acusado a la policía pueden no ser admisibles en los tribunales. Como resultado, las estadísticas muestran que la policía es diligente al garantizar el acceso temprano a la asistencia jurídica.

En algunas jurisdicciones, cada vez es más frecuente que en lugar de arrestar y detener a sospechosos con el propósito de una entrevista, la policía está llevando a cabo las llamadas entrevistas voluntarias. En algunos países, los sospechosos en entrevistas voluntarias tienen el mismo derecho al asesoramiento legal gratuito e independiente, por lo cual es importante que las responsabilidades de la policía de permitir el acceso temprano a la asistencia jurídica, según se establece anteriormente, también sean aplicables a estas entrevistas. [b]

a UNODC / PNUD *Manual sobre el acceso temprano a la asistencia jurídica,* págs. 112-113.
b Artículo de Kemp V. "Derechos legales digitales: La comprensión de los sospechosos del derecho a recibir asesoramiento legal y los posibles obstáculos para acceder al asesoramiento", en *Criminology and Criminal Justice* (*Criminología y justicia penal)* (2020).

Las obligaciones de los oficiales de policía, fiscales, funcionarios judiciales y funcionarios se mencionan en los Principios y Directrices de la ONU,[72] en particular en la **Directriz 3**, que enumera otros derechos que deben respetarse para que el acceso a la asistencia jurídica sea oportuno y eficaz.[73] Si bien el Manual no cubre estas obligaciones, éstas deben considerarse en cualquier proceso de reforma del sistema de asistencia jurídica y son fundamentales para la eficacia de los servicios de asistencia jurídica de calidad.

En este sentido, la experiencia que surge de contextos como **Haití** sugiere que los proyectos de asistencia jurídica son más eficaces cuando forman parte de un conjunto de otras iniciativas encaminadas a mejorar el funcionamiento de los servicios judiciales, como los comités para coordinar el proceso de justicia penal, o dar apoyo a los procedimientos. Las actividades eficazmente coordinadas, enmarcadas como parte de un enfoque integrado, pueden reforzarse mutuamente.[74]

Asimismo, los servicios de asistencia jurídica de calidad pueden tener un impacto beneficioso en el sistema de justicia penal en su conjunto, al ayudar a identificar casos débiles y mal considerados que pueden desviarse del proceso penal en la primera oportunidad.[75] También pueden tener un efecto beneficioso en la reducción de las tasas de prisión preventiva y hacinamiento en las cárceles, fomentando la aplicación de alternativas al encarcelamiento y la rehabilitación, asegurando que se protejan y respeten las garantías del debido proceso y un juicio justo; además, se protejen y respetan otros derechos humanos, al identificar errores en el

72 Véase, por ejemplo, Principio 3, Directrices 2-4, 7, 11.

73 Véase más arriba en A. Los Principios y Directrices de la ONU.

74 DOMP / USAID *Informe del estudio de las lecciones aprendidas sobre la asistencia jurídica en Haití,* finalizado en 2017. Este estudio fue conducido por el Servicio de Justicia y Correccionales de la Oficina de Estado de Derecho e Instituciones de Seguridad, DOMP. Disponible en línea en: https://issat.dcaf.ch/download/125808/2568524. Para un análisis más extenso de la programación en asistencia jurídica, véase el capítulo 5.

75 Kemp, V., *Derechos legales efectivos de estación de policía: Informe de país 2 - Inglaterra y Gales* (2018b). Disponible en: http://eprints.nottingham.ac.uk/51145/1/Countrya%20Report%20England%20and%20Wales%20Final%20.pdf.

sistema que requieren atención pública, y al aumentar la satisfacción del cliente y la confianza en la equidad del sistema de justicia. Esto es especialmente relevante en el contexto de la reforma de la justicia penal en situaciones post conflicto.[76]

Como se muestra en el siguiente ejemplo de Filipinas, otros actores del sistema de justicia, como las instituciones penitenciarias, no solo pueden desempeñar un papel para facilitar el acceso a la asistencia jurídica al comunicarse con los proveedores, sino también pueden ir más allá y establecer sus servicios propios, que trabajen en estrecha colaboración con otros actores competentes en el sistema para dar servicios de calidad a quienes los necesitan.

FILIPINAS: OFICINA DE GESTIÓN CARCELARIA Y PENOLOGÍA (BJMP) PROGRAMA DE SERVICIOS DE ASISTENTES LEGALES

En Filipinas, la principal autoridad para los detenidos en prisión preventiva, la Oficina de Gestión Carcelaria y Penología (BJMP), creó un programa de servicios de asistentes legales y designó a oficiales de detención (particularmente aquellos con educación legal) como oficiales de los asistentes legales de la unidad carcelaria.[a] El programa sigue un plan de acción nacional que contiene indicadores diseñados para medir el impacto de los servicios de los asistentes legales.[b] Los asistentes legales brindan asistencia jurídica a los detenidos de diversas maneras, lo que incluyea la aportación de información legal sobre los procesos básicos de justicia penal, la obtención de asistencia jurídica, la solicitud de que los tribunales promulguen liberaciones médicas de emergencia y faciliten el acceso a modos de liberación temprana. Estos asistentes reciben capacitación presencial de abogados dentro de la BJMP y de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la provisión de capacitación legal, y también completan módulos de aprendizaje electrónico para asistentes legales fuera de línea [c] que contienen un centro de recursos sobre leyes y normas, y formularios y plantillas para la intervención.

El programa ha sido reconocido por la Suprema Corte de Filipinas,[d] y ha concluido un memorando de acuerdo con el principal proveedor estatal de asistencia jurídica gratuita, la Fiscalía Pública, para trabajar en conjunto a fin de descongestionar las cárceles sobrepobladas mediante la provisión de asistencia jurídica eficaz.

a BJMP *Manual* (2015), págs. 74 et. sq., www.bjmp.gov.ph/files/BJMP-OpnsManual2015.pdf.

b La BJMP tiene una oficina del programa de servicio nacional de asistentes legales dependiente de la Dirección de Bienestar de los Reclusos y nombra abogados que sirven como oficiales de los asistentes legales regionales que supervisan a los asistentes legales de la cárcel. Junto con el CICR, desarrolló un Plan de Acción Nacional de Asistentes Legales (2018) y distribuyó el acceso a carteles de servicios legales a 487 prisiones de BJMP en todo el país.

c Elaborado junto con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR Filipinas); disponible en línea en: www.bjmp.gov.ph/EPLM/index.html.

d http://oca.judiciary.gov.ph/wp-content/uploads/2014/05/OCA-Circular-No.-112-2014.pdf.

76 DOMP / USAID *Informe del estudio de lecciones aprendidas sobre la asistencia jurídica en Haití* (2017). Disponible en línea en: https://issat. dcaf.ch/download/125808/2568524. El estudio destacó el papel fundamental desempeñado por la asistencia jurídica en los esfuerzos de estabilización posconflicto y mantenimiento de la paz, al mejorar el acceso a la justicia, abordar la detención preventiva prolongada y el hacinamiento en las cárceles y reducir la violencia comunitaria.

3. El sistema de asistencia jurídica

Para cumplir sus obligaciones derivadas del derecho a la asistencia jurídica eficaz de las personas acusadas de delitos penales, los Estados miembro deben establecer un sistema de asistencia jurídica que pueda proporcionar *servicios* de calidad. Esto implica la adopción de legislación específica y adecuada y la asignación del presupuesto y los recursos humanos necesarios. Dentro del sistema nacional de asistencia jurídica, existen determinadas medidas que deben seguirse para garantizar la calidad de los servicios prestados.

Este capítulo describe estas medidas como un proceso paso a paso, que comienza con la definición del enfoque nacional de la calidad, el establecimiento de un organismo responsable y la adopción de medidas concretas para garantizar la calidad.

A. El concepto de calidad en el sistema nacional

Tomando en cuenta los diferentes entornos legales, políticos y culturales en los que se brinda la asistencia jurídica, se han desarrollado diversos enfoques nacionales de la calidad. Aunque la calidad está directamente relacionada con el concepto de defensa jurídica eficaz en línea con los estándares de derechos humanos, también se percibe como vinculada a otras cuestiones como el cumplimiento de los objetivos del servicio y las necesidades de los clientes.

El presente Manual no tiene como objetivo definir la calidad, sino más bien proporcionar una descripción general de cómo se entiende la calidad y qué medidas adoptan los sistemas de asistencia jurídica para lograrla. Si bien se tienen presentes las normas internacionales descritas en el capítulo 1 que se aplican a todas las prácticas, el Manual reconoce la diversidad de medidas e intenta destacar aquellas prácticas prometedoras.

Definir la visión de la calidad es el primer paso para establecer medidas de control de calidad. La mayoría de los países exige que los abogados demuestren la suficiente competencia, aunque algunos exigen que cumplan con estándares de alta calidad. Otros vinculan la calidad a resultados justos o la protección de los derechos humanos. Algunos especifican que la calidad debe ser consistente en todo el país, y otros definen la calidad como la satisfacción de las necesidades de los beneficiarios. A continuación se muestran algunos ejemplos.

Por supuesto, estos son solo estándares que se han implementado como un primer paso, y es importante establecer medidas para observar que los servicios prestados cumplan con dichos estándares.

ENFOQUES NACIONALES DE CALIDAD

En **Argentina**, la ley que rige la Oficina de la Defensoría Pública Federal establece un vínculo directo entre asistencia jurídica y derechos humanos. El artículo 1 considera a la Oficina como "una institución de protección y defensa de los derechos humanos". Implica una mayor efectividad con servicios de alta calidad no solo restringidos a la asistencia técnica / representación en los tribunales, sino también en lo relativo al acceso a la justicia para grupos vulnerables. El artículo 5 proporciona una larga lista de deberes de los defensores públicos; por ejemplo, tomar en cuenta las consideraciones de género y promover soluciones alternativas de controversias. El artículo 16 establece que los miembros de la Fiscalía deberán manejar sus casos permanente y continuamente **de manera eficiente**, brindando **defensa técnica y adecuada**. En la práctica, esto se examina no solo con base en parámetros generales de calidad e idoneidad (como comparar las acciones de un abogado con una lista de verificación), sino también según las circunstancias del caso específico y los derechos y necesidades de los clientes vulnerables. La actividad del prestador se evalúa considerando las características especiales del acusado. Por ejemplo, si el imputado es una mujer o un niño, sus derechos particulares y su vulnerabilidad deben considerarse a la hora de definir y ejecutar la estrategia de defensa y el proceso de evaluación de la calidad no debe desconocerlos.

En **Canadá,** el Colegio de Abogados y la Asociación de Planes de Asistencia Jurídica de Canadá establecieron los seis puntos de referencia para los servicios públicos de asistencia jurídica. Respecto a la calidad de los servicios, el quinto establece que "Los servicios de asistencia jurídica pública en todas las provincias y territorios son totalmente **accesibles, oportunos, de alta calidad, culturalmente apropiados y rentables**. Dichos servicios conducirán a una participación significativa evaluada y a resultados justos y equitativos, y contribuirán al empoderamiento y la resiliencia de las personas, las familias y las comunidades".[a] Los otros cinco puntos de referencia cubren un Sistema Nacional de Asistencia Jurídica Pública, el alcance y el espectro de los servicios, las prioridades de los servicios y un sector de servicios integrado, colaborativo y con respaldo.

En **China**, un objetivo clave de la reforma del sistema de asistencia jurídica es garantizar la calidad de los servicios con una mejora gradual. Incluye, entre otros, los siguientes enfoques: establecer estándares nacionales de calidad; apoyar el desarrollo de programas de formación estandarizados para abogados de asistencia jurídica; ofrecer "apoyo legal a los abogados de asistencia jurídica" a través de la Plataforma Nacional de Apoyo en Línea; asegurar la disponibilidad de mecanismos de monitoreo y evaluación. Por ejemplo, en 2017, la Oficina de Supervisión Técnica y de Calidad de la provincia de Zhejiang promulgó las primeras "Reglas para los servicios de asistencia jurídica de la provincia de Zhejiang", y en 2018, el Ministerio de Justicia promulgó las Reglas nacionales para los servicios de asistencia jurídica penal.

En **Israel,** los valores básicos de la Oficina de Defensoría Pública incluyen una sección sobre "Asegurar la calidad de la representación", que establece que los defensores públicos "se esforzarán por representar a sus clientes con devoción, determinación y creatividad, y en línea con **altos estándares** de conocimientos y competencias profesionales". La Oficina de Defensoría Pública actúa para asegurar la calidad de la representación seleccionando a los abogados más capaces para realizar representaciones en su nombre y haciendo coincidir a los abogados con las características específicas de cada caso; facilitando el asesoramiento profesional institucional; supervisando y monitorizando a los defensores

públicos que trabajan para la oficina; creando un grupo de expertos y especialistas que asistan a los defensores públicos y complementen su trabajo; y proporcionando educación jurídica continua y difusión de conocimientos profesionales.[b]

En **Kenia,** en el contexto de la asistencia jurídica, la calidad significa la prestación de servicios de asistencia jurídica que respondan **a las necesidades de asistencia jurídica identificadas** y se ajusten a los principios universalmente aceptados sobre el derecho a la asistencia jurídica. Implica poner en marcha sistemas, procesos y funciones que vigilen el cumplimiento de los requisitos de calidad de los servicios de asistencia jurídica.

En la **República de Moldavia**, se eligió la mejora de la calidad de los servicios de asistencia jurídica como uno de los objetivos estratégicos de desarrollo.[c] El mecanismo de aseguramiento de la calidad establecido por el Consejo Nacional de Asistencia Jurídica de Moldavia en 2015 se basa en varios elementos: contratar abogados de asistencia jurídica mediante un proceso de concurso público; proporcionar formación anual obligatoria para todos los abogados de asistencia jurídica; desarrollar y aplicar estándares profesionales y orientación para abogados de asistencia jurídica; la especialización de abogados de asistencia jurídica; un seguimiento independiente interno y externo de los servicios prestados; y acciones relacionadas, como el apoyo del Colegio de Abogados en el cumplimiento de los estándares profesionales por parte de todos los abogados certificados.[d]

En **Nueva Zelanda,** la Sección 68 (1) de la Ley de Servicios Legales de 2011 dispone que el Secretario de Justicia debe establecer, mantener y adquirir **servicios jurídicos de alta calidad** de conformidad con la Ley. Se estableció un marco nacional de aseguramiento de la calidad para la asistencia jurídica a fin de garantizar que el servicio prestado a los clientes sea consistente en todo el país, de modo que todos puedan tener confianza en la calidad de los servicios prestados por los abogados de asistencia jurídica. Se basa principalmente en auditorías, que evalúan el asesoramiento legal y la representación brindada al beneficiario; la gestión de casos, incluida la idoneidad de la documentación; el cumplimiento de las condiciones del otorgamiento de la asistencia jurídica y sus modificaciones; la justificación del gasto de los fondos de asistencia jurídica; y sistemas de prestación de servicios del proveedor. [e]

a Asociación de Abogados de Canadá, Comité de Acceso a la Justicia, diciembre de 2016, pág. 9.

b Israel, Valores de la Oficina de Defensoría Pública.

c Estrategia de reforma del sector de la justicia y su plan de acción, 2011-2016, disponible en línea en: http://justice.gov.md/ public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/srsj_pa_srsj/PA_SRSJ_adoptaten.pdf.

d NLAC Moldavia, Estrategia de actividades de asistencia jurídica, 2015-2017.

e Ley de servicios legales (2011). Disponible en línea en: www.legislation.govt.nz/act/public/2011/0004/latest/ whole.html.

Los profesores Paterson y Sherr desarrollaron un enfoque de la calidad que incluye todos los elementos mencionados anteriormente, bajo cuatro conjuntos principales de medidas para evaluar la calidad del trabajo de los proveedores de servicios legales, *Medidas de entrada, estructura, proceso* y *Resultados:* [77]

77 Paterson A. y Sherr A., "Quality Legal Services [Servicios Jurídicos de Calidad]: The Dog that did not bark [El perro que no ladró]", capítulo 10 en F. Regan, A. Paterson, T. Goriely y D. Fleming (eds), *The Transformation of Legal Aid* (*La transformación de la asistencia jurídica)* (Oxford: Oxford University Press, 1999); Paterson, A., "Peer Review and Quality Assurance" ("Revisión por pares y aseguramiento de la calidad") 13 (2007), *Clinical Law Review* 757; Sherr, A. y Paterson, A., "Professional Competence, Peer Review and Quality Assurance in England and Wales and in Scotland" ("Competencia profesional, revisión por pares y aseguramiento de la

Las medicionesw de la aportación se refieren a los recursos y la experiencia que el proveedor de servicios jurídicos aporta al desempeño del trabajo jurídico, por ejemplo, educación, capacitación, calificación profesional, acreditación de especialistas, instalaciones de oficina (biblioteca, TI) y personal. La posesión de estos puntos es relativamente fácil de medir, pero son indicadores indirectos de la calidad. Pueden mejorar la calidad del desempeño de los proveedores de servicios, pero por sí mismos no lo aseguran.

Las mediciones estructurales se basan en medidas de aportación haciendo referencia a la gestión de *aportaciones* (p. ej., sistemas de gestión de casos, mantenimiento de registros, capacitación del personal, supervisión, tutoría y procedimientos de quejas) para formar un entorno en el que los proveedores de servicios jurídicos sean asistidos para brindar un producto de calidad al cliente. Una vez más, son relativamente fáciles de medir, pero son indicadores menos directos de la calidad. Si bien es probable que sea esencial contar con buenas aportaciones y estructuras para producir un buen nivel de desempeño, las aportaciones y la estructura por sí mismas pueden no asegurar la calidad del trabajo realizado.

Las mediciones del proceso se centran en la realización del trabajo de los proveedores de asistencia jurídica "desde el primer punto de entrada al sistema, pasando por la gestión del caso y en adelante, hasta el mantenimiento de expedientes y documentos". Como tales, abarcan la idoneidad del trabajo jurídico realizado (lo que se debe y no se debe hacer), su efectividad y su capacidad de respuesta a los deseos del cliente (en la medida en que estos puedan ser respetados en todas las circunstancias). Por lo tanto, indican la competencia del abogado, desde la recopilación de hechos y el análisis legal hasta el manejo de clientes, asesoramiento y asistencia y gestión de la práctica.[78] Como se mencionó anteriormente, una forma simplificada de establecer tales medidas es a través de criterios de desempeño para los proveedores. Dichos criterios podrían ser muy detallados y abordar lo que se espera de un proveedor de asistencia jurídica competente en general, en diferentes etapas del proceso de justicia penal, cuando se trabaja en tipos específicos de delitos y con grupos específicos de clientes. Estas son las acciones específicas que los abogados deben realizar con el fin de brindar un servicio de calidad a sus clientes. La evaluación de las acciones de los abogados puede basarse en criterios negativos, o criterios positivos, donde los abogados son calificados conforme a criterios de excelencia. Las variables de proceso son generalmente más difíciles de medir que las de entrada y las estructurales, pero cuando esto se ha hecho, se les considera mejores indicadores de la calidad del desempeño. La investigación sugiere que las formas más efectivas de medir las variables del proceso incluyen la observación, la revisión de expedientes por parte de los pares y el uso de "modelos" o clientes simulados estandarizados. Al analizar las medidas del proceso, una de las cuestiones sería **si la prestación de asistencia jurídica se realiza de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos**.[79]

Medidas de resultado analizan el resultado del proceso legal. Esto implica una revisión entre pares para evaluar la calidad del resultado, o bien, un enfoque estadístico para comparar los resultados en casos similares. Esto último es difícil de poner en práctica, especialmente si se considera que los factores que influyen en el resultado son muchos, y algunos están fuera de la influencia del proveedor indivi-

calidad en Inglaterra y Gales y en Escocia") 45 (2008), *Alberta Law Review* 151; Paterson, A. y Sherr, A., "Peer Review and Cultural Change: Quality Assur-ance, Legal Aid and the Legal Profession" ("Revisión por pares y cambio cultural: Aseguramiento de la Calidad, Asistencia Jurídica y Abogacía").

78 El profesor Alan Paterson y el profesor Avrom Sherr, "Peer Review and Cultural Change: Quality Assurance, Legal Aid and the Legal Profession" ("Revisión por pares y cambio cultural: Aseguramiento de la calidad, asistencia jurídica y abogacía") (ILAG, 2017).

79 Principios y Directrices de la ONU, Directriz 17.

> dual. Las variables en el resultado se encuentran entre las más difíciles de medir satisfactoriamente. Hay diversas razones para esto: la necesidad de controlar el sesgo de casos en la distribución de casos entre los profesionales; la dificultad para establecer un consenso sobre lo que constituye un "buen" resultado en un caso particular; y la necesidad de demostrar que el resultado "exitoso" se logró realmente como resultado del esfuerzo del abogado, y no como resultado de otros factores como la suerte, un oponente ineficiente, un juez débil, etc. Las medidas de resultado adicionales incluyen el costo del caso, el tiempo empleado, las tasas de éxito y la satisfacción del cliente. Las medidas de resultado también pueden referirse a los objetivos finales del programa de calidad y pueden basarse en factores idealistas como la visión de la organización o incluso las aspiraciones del sistema judicial o del país.

Un enfoque más de la calidad que agrega a estos elementos la perspectiva de las expectativas de los clientes, los costos relativos y la evaluación, fue sugerido por la Fundación Viadicte de proveedores privados en los Países Bajos:[80]

> "Cumplir con las expectativas justificadas del cliente en una adecuada relación calidad-precio por parte de un abogado incorruptible e independiente; que cumpla los criterios de competencia profesional suficiente; ser puesto a prueba por colegas (pares); estar en sintonía con los socios de la cadena; y que trabaja en una oficina provista de instrumentos para medir la producción y el resultado y que aplica auditorías en línea con estándares inequívocos y bien elaborados".

El profesor Roger Smith propuso, a los efectos de la evaluación de la calidad en un sistema nacional de asistencia jurídica, dividir el concepto de calidad en tres apartados: a) técnico; (b) ético; y (c) profesional / práctico. **Técnico** incluye, por ejemplo, mantener los expedientes correctamente, dar atención puntual, organizarse de manera eficiente. **Ético** incluye, por ejemplo, "evitar la corrupción de manera rotunda, pero también respetar el interés primordial del cliente, identificando con éxito los conflictos de intereses y resolviéndolos adecuadamente". **Profesional / práctico** incluye, por ejemplo, "emitir juicios sobre la ley apropiada, identificando la estrategia que se seguirá, la comunicación con el cliente, la recopilación de hechos, asegurando que se sigan las instrucciones del cliente". Diferentes instituciones nacionales serían las encargadas de mantener y supervisar estos aspectos.[81]

La Fundación Jurídica Internacional (International Legal Foundation, ILF) sugirió una definición que combina proceso y resultado:[82]

> "La calidad es una característica de los servicios de asistencia jurídica que describe la medida en que los proveedores de asistencia jurídica prestan los servicios previstos y aumentan la probabilidad de lograr los resultados esperados. Existen dos formas de medir la calidad: en términos de proceso, proporcionando los servicios de asistencia jurídica adecuados; y en términos de resultados, obteniendo los resultados correctos. La calidad de la asistencia jurídica no es binaria, sino que existe en un espectro, donde la representación de mayor calidad implica con mayor frecuencia realizar las actividades previstas y / o producir los resultados esperados".

---

80 Viadicte Foundation ('Stichting Viadicte'), disponible en línea en: www.viadicte.nl/en/quality/towards-a-defini-tion-of-quality/qualitydefinition.html.

81 *Quality of Legal Aid Services: A capacity needs assessment for the National Council for State Guaranteed Legal Aid from the Republic of Moldova (Calidad de los servicios de asistencia jurídica: Evaluación de las necesidades de capacidad para el Consejo Nacional de Asistencia Jurídica Garantizada por el Estado de la República de Moldavia),* con el apoyo del PNUD [Centro Regional de Bratislava y PNUD Moldavia] Roger Smith (Reino Unido), experto internacional, y Olga Rabei (Moldavia), consultora nacional, enero de 2013, págs. 8–9.

82 ILF *Medir la justicia, definir y evaluar la calidad de los proveedores de asistencia jurídica penal* (2016).

B. Nombramiento de un organismo nacional de asistencia jurídica

Después de conceptualizar lo que debería significar la calidad en sus propios sistemas jurídicos, los Estados deberían decidir quién será responsable de la prestación de asistencia jurídica y, más específicamente, establecer y supervisar la calidad de la asistencia jurídica.

La **Directriz 11** de los Principios y Directrices de la ONU establece que:

> *Para asegurar la aplicación efectiva de los esquemas de asistencia jurídica a nivel nacional, los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer un organismo o autoridad de asistencia jurídica para brindar, administrar, coordinar y supervisar los servicios de asistencia jurídica. Un organismo así debe:*
>
> *(a) Estar libre de injerencias políticas o judiciales indebidas, ser independiente del Gobierno en la toma de decisiones relacionadas con la asistencia jurídica y no estar sujeto a la dirección, control o intimidación financiera de ninguna persona o autoridad en el desempeño de sus funciones, independientemente de su estructura administrativa;*
>
> *(b) Tener las facultades necesarias para proporcionar asistencia jurídica, incluido, entre otros: el nombramiento de personal; la designación de servicios de asistencia jurídica a particulares; el establecimiento de criterios y acreditación de los proveedores de asistencia jurídica, incluidos los requisitos de formación; la supervisión de los proveedores de asistencia jurídica y el establecimiento de órganos independientes para tramitar las denuncias contra ellos; la evaluación de las necesidades de asistencia jurídica a nivel nacional; y el poder de elaborar su propio presupuesto;*
>
> *(c) Diseñar, en consulta con las principales partes interesadas del sector de la justicia y las organizaciones de la sociedad civil, una estrategia a largo plazo que oriente la evolución y sostenibilidad de la asistencia jurídica;*
>
> *(d) Informar periódicamente a la autoridad responsable.*

1. Establecimiento de un organismo de asistencia jurídica

i) Administración de la asistencia jurídica

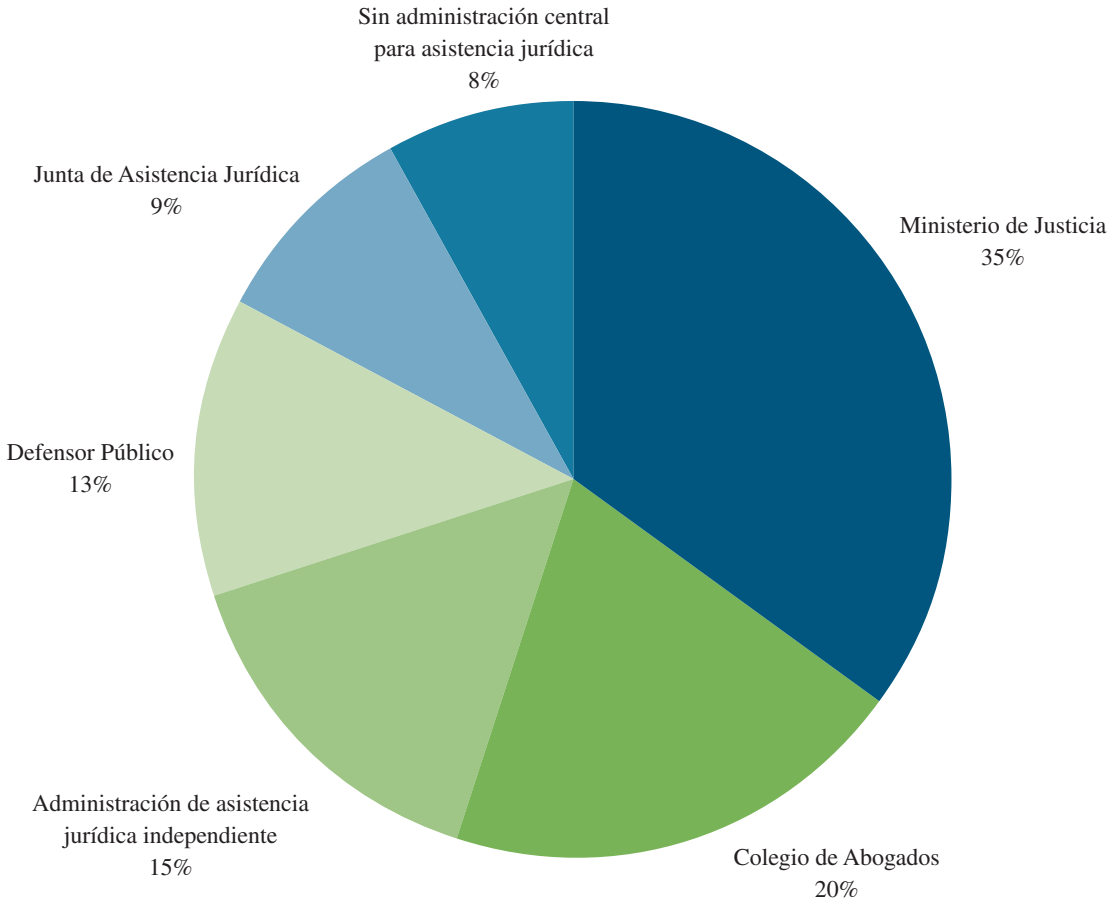
A nivel mundial, *casi* todos los Estados miembro (90%) que respondieron al Estudio Mundial han establecido **estructuras especializadas para supervisar la prestación de asistencia jurídica** (véase el gráfico siguiente). Cuando se les preguntó qué institución tenía la responsabilidad principal de la administración de la asistencia jurídica en su país, el 43% de los Estados miembro encuestados citó al Ministerio de Justicia (o la agencia ejecutiva a cargo de la justicia), una cuarta parte se refirió al Colegio de Abogados (25%), uno de cada cinco (19%) informó haber establecido una administración de asistencia jurídica independiente, y casi la misma proporción (16%) dijo que el Defensor Público estaba a cargo. Uno de cada diez Estados miembro encuestados (11%) informó haber establecido una junta de asistencia jurídica, mientras que más o menos la misma proporción (10%) indicó que no había una administración central.

a UNODC / PNUD *Estudio Mundial,* págs. 84–85.

En la mayoría de los países, la asistencia jurídica es administrada por un organismo especializado. El organismo puede ser responsable tanto del aseguramiento de la calidad como del seguimiento, pero las funciones de seguimiento pueden ser realizadas por un organismo distinto. No es necesario que el organismo de seguimiento sea un organismo nacional; algunos países son federales, por lo que la administración de justicia estaría descentralizada. El punto clave es que **debe haber una estructura establecida** para cumplir con las funciones enumeradas en la **Directriz 11** relacionadas con la calidad, por ejemplo:

- Nombramiento de personal dedicado;
- Establecimiento de criterios para la acreditación y puesta en marcha de un sistema para la acreditación de proveedores de asistencia jurídica, incluidos los requisitos de formación;
- Supervisión de los proveedores de asistencia jurídica y establecimiento de órganos independientes para tramitar las denuncias contra ellos; y por último
- Informar de manera periódica a la autoridad responsable (por ejemplo, al Ministerio de Justicia).

Instituciones con responsabilidad principal de la gestión
y administración de asistencia jurídica
(Estudio mundial de UNODC / PNUD sobre asistencia jurídica)



En ausencia de un organismo nacional de asistencia jurídica, el aseguramiento de la calidad es una tarea difícil de abordar y se deja principalmente en manos de los colegios de abogados que imponen códigos de conducta que generalmente incluyen reglas de comportamiento ético más que estándares para el desempeño de calidad de los abogados que brindan una defensa eficaz. De hecho, esta fue la situación en muchos Estados miembro que respondieron al Estudio Mundial de UNODC / PNUD sobre asistencia jurídica.[83]

Los colegios de abogados son organizaciones de abogados responsables de la regulación de la profesión jurídica en su jurisdicción (promoviendo la competencia profesional, imponiendo normas de conducta ética), u organizaciones de profesionales dedicadas a servir a sus miembros, o ambas. Tradicionalmente, eran los principales proveedores de asistencia jurídica a través de esquemas pro-bono. Los Principios y Directrices de la ONU reconocen el papel de los colegios de abogados y recomiendan construir asociaciones con ellos para garantizar la cobertura nacional de la asistencia jurídica (Directrices 11 y 16), solicitar a los colegios de abogados que establezcan listas de abogados y asistentes legales para la policía, los tribunales y los esquemas de asistencia jurídica en las cárceles (Directrices 4, 5 y 6) y consultar con ellos sobre la acreditación de asistentes legales (Directriz 14). Un colegio sólido es importante para garantizar la independencia de los abogados,[84] lo cual es un requisito clave para garantizar servicios de asistencia jurídica de calidad, tal como se analiza a continuación (capítulo 3, sección A. 3).

En **Haití,** los colegios de abogados han sido los principales asociados en la implementación de proyectos de asistencia jurídica, ya sea asumiendo directamente la responsabilidad de la gestión integral de las oficinas de asistencia jurídica, o bien, seleccionando proveedores de servicios y, a veces implícitamente, evaluando la calidad de sus servicios. La evaluación concluye que "la elección de un modelo de asistencia jurídica en el que los colegios de abogados jueguen un papel importante tiene sentido en contextos como el de Haití, donde el colegio de abogados es un actor institucional permanente que también tiene responsabilidades legales de brindar asistencia a quienes más lo necesitan […]. La elección de un sistema mixto que permita la participación de otros proveedores de servicios, como se prevé en el actual proyecto de ley en Haití, puede ser más adecuada".[a]

a DOMP / USAID *Assessment of Legal Aid in Haiti: Lessons Learned (Evaluación de la asistencia jurídica en Haití: Lecciones aprendidas),* 2017. Este estudio fue conducido por el Servicio de Justicia y Correccionales de la Oficina de Estado de Derecho e Instituciones de Seguridad, DOMP. Disponible en línea en: https://issat.dcaf.ch/download/125808/2568524. Véanse las págs. 35–36.

Según lo implícito en los Principios y Directrices de la ONU, los colegios de abogados no pueden ser los únicos proveedores de asistencia jurídica, ya que no pueden satisfacer todas las necesidades en este rubro y tienen otras funciones e intereses importantes que proteger. Además, al momento de evaluar la calidad de los servicios, la principal herramienta que aplican los colegios de abogados son los mecanismos de denuncia, que adolecen de muchas deficiencias (véase la discusión en el capítulo 4, sección C. 3). La experiencia sugiere que un organismo nacional dedicado a brindar y supervisar la asistencia jurídica puede realizar estas funciones de manera más eficaz, al tiempo que trabaja en cooperación con los colegios de abogados cuando se trata de acreditar proveedores, establecer códigos de conducta y brindar capacitación.

83 UNODC / PNUD *Estudio Mundial,* págs. 86, 131-132, 150-152.

84 Véase, por ejemplo, "Bar Associations for Independent, Qualified and Ethical Exercise of the Profession of Lawyer" ("Colegios de abogados para el ejercicio independiente, calificado y ético de la profesión de abogado"), Informe de la conferencia internacional, 20-21 de junio de 2016. Disponible en: https://rm.coe.int/1680695560.

ii) seguimiento de la calidad de la asistencia jurídica

ÓRGANO O INSTITUCIÓN DE SUPERVISIÓN

Según las respuestas al Estudio Mundial de UNODC / PNUD[a] en la mayoría de los países, el colegio de abogados es responsable de la supervisión de la calidad de los servicios jurídicos, mediante la aplicación de códigos de conducta y mecanismos de denuncia. Los Estados miembro que respondieron citaron con mayor frecuencia al colegio de abogados como institución de supervisión (35%). Una quinta parte de los Estados miembro encuestados dijo que la junta de asistencia jurídica o el Ministerio de Justicia realizaban funciones de supervisión (20%). En la mayoría de los Estados miembro que respondieron, el establecimiento de normas de actuación y el seguimiento de la prestación de asistencia jurídica era una responsabilidad formal de las autoridades encargadas de la asistencia jurídica.[b]

a UNODC / PNUD *Estudio Mundial,* págs. 86, 131-132, 150-152.
b Ibíd., Págs. 130-131.

La **directriz 16** de los Principios y Directrices de la ONU, titulada "Asociaciones con universidades y proveedores de servicios de asistencia jurídica no pertenecientes al Estado" establece que "los Estados deben, cuando corresponda, participar en asociaciones con proveedores de servicios de asistencia jurídica no pertenecientes al Estado, incluidas organizaciones no gubernamentales y otros proveedores de servicios". También deben "adoptar medidas, en consulta con la sociedad civil y los organismos de justicia y asociaciones profesionales para establecer estándares de calidad para los servicios de asistencia jurídica". Por tanto, se podría argumentar que el aseguramiento de la calidad en la asistencia jurídica se persigue mejor bajo la figura de una asociación entre la autoridad de asistencia jurídica y otras partes interesadas clave, como el colegio de abogados.

Por ejemplo, en **Francia, Alemania, Bélgica** y **Polonia**, los colegios de abogados están a cargo de la calidad general de los servicios legales y son responsables de tramitar las denuncias por incumplimiento de la conducta profesional. En **Inglaterra y Gales, Irlanda** y **Países Bajos**, las autoridades responsables de las subvenciones de asistencia jurídica han establecido criterios de calidad adicionales. En **Inglaterra y Gales**, esto incluye el establecimiento de estándares tanto para empresas como para individuos, incluidos los estándares mejorados requeridos para los supervisores. Sin embargo, en los **Países Bajos** el colegio de abogados toma medidas disciplinarias contra los abogados, ya que la junta de asistencia jurídica solo puede eliminar al abogado de la lista de abogados de asistencia jurídica en caso de faltas de conducta graves y en caso de incumplimiento de las condiciones de registro. **Escocia** tiene tanto un mecanismo separado para evaluar el desempeño del personal de la junta de asistencia jurídica en el procesamiento de las solicitudes de asistencia jurídica, como un mecanismo de denuncia general para el desempeño de los abogados en casos de asistencia jurídica y un sistema de revisión por pares para abogados de asistencia jurídica.[85]

En el **Reino Unido**, la calidad de los servicios prestados por los proveedores de asistencia jurídica es responsabilidad de los organismos reguladores y de la profesión. No obstante, en **Inglaterra y Gales**, la Agencia de Asistencia Jurídica (LAA, por sus siglas en inglés) trabaja en estrecha colaboración con reguladores como la Junta de Servicios Legales, la Junta de Normas de Abogados y la Autoridad de Regulación de Abogados para

85 Hill, *Innovating Justice, Legal Aid in Europe [Justicia innovadora, asistencia jurídica en Europa]: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice? [¿Nueve formas diferentes de garantizar el acceso a la justicia?]* (2014), 46–47. Junta Escocesa de Asistencia Jurídica, Aseguramiento de la calidad penal. Disponible en: www.slab.org.uk/solicitors/quality-assurance-scheme/criminal-qa/.

garantizar que existan estándares de calidad adecuados para proteger al público, y establece criterios de calidad adicionales en el contrato de asistencia jurídica. Estas organizaciones son responsables de establecer los requisitos de educación y capacitación, determinar los requisitos de capacitación continua para garantizar que se mantengan las habilidades clave, establecer normas de conducta y principios, dar seguimiento al servicio brindado por los profesionales para garantizar la calidad y manejar las quejas contra los profesionales, y tomar medidas disciplinarias o de otro tipo si es necesario. La LAA contrata a todos los proveedores, estableciendo requisitos adicionales en relación con el trabajo de asistencia jurídica. Los proveedores están sujetos a la revisión de sus pares, por un sistema independiente financiado por la Agencia de Asistencia jurídica.[86] En **Escocia**, la Junta Escocesa de Asistencia Jurídica trabaja en asociación con la Sociedad de Derecho para establecer estándares de calidad y someter a revisión por pares a todos los abogados que brindan servicios de asistencia jurídica.[87] La Sociedad de Derecho y la Facultad de Abogados, junto con la Comisión de Denuncias Jurídicas de Escocia, garantizan que existan normas de educación y formación, que se investiguen las denuncias contra los profesionales de la asistencia jurídica y se tomen medidas disciplinarias y de indemnización cuando sea apropiado.

En **Canadá**, la supervisión de los servicios legales por lo general recae en el organismo de concesión de licencias del abogado. En los casos de asistencia jurídica, es probable que tanto el organismo de concesión de licencias como el plan de asistencia jurídica participen en el tratamiento de la calidad del servicio. Todos los planes canadienses cuentan con procesos formales para recibir, investigar y responder a las denuncias de clientes o terceros. Esto puede dar lugar a investigaciones paralelas en el cuerpo profesional y el plan de asistencia jurídica. En ocasiones, los planes de asistencia jurídica reportarán a los abogados ante el cuerpo profesional. Puede haber circunstancias en las que el abogado tenga la obligación de informar al organismo profesional de una denuncia recibida por el plan de asistencia jurídica.

En **Sudáfrica**, se estableció una unidad independiente llamada Unidad de Aseguramiento de la Calidad Jurídica (LQAU, por sus siglas en inglés) para garantizar la integridad de todo el programa de evaluación de la calidad. Esta unidad está ubicada dentro del Departamento de Auditoría Interna de Asistencia Jurídica de Sudáfrica y reporta directamente al CEO y a la Junta. Por tanto, no informa a la istancia de operaciones de la empresa. Está compuesta por abogados de alto nivel que tienen una vasta experiencia en su campo. Los auditores de calidad jurídica de la LQAU utilizan la misma metodología y los mismos instrumentos para realizar sus evaluaciones de calidad que los utilizados en todas las evaluaciones de calidad realizadas dentro de la organización. Existe un sistema para que los profesionales involucren a los auditores de LQAU respecto a cualquier hallazgo adverso que realicen con respecto a sus expedientes y para proporcionar más pruebas del cumplimiento de los estándares internos de calidad. Todos los hallazgos realizados por LQAU se informan a la Junta y se analizan para identificar cualquier área de preocupación en el programa de prestación.

En **Israel**, la supervisión de la calidad de la representación es el núcleo del trabajo de la Oficina de Defensoría Pública y una de las justificaciones fundamentales para su establecimiento. Funciona como un modelo mixto: la representación legal se brinda tanto a través de abogados internos como de abogados de firmas privadas. La responsabilidad administrativa y la supervisión profesional siguen correspondiendo a la Oficina. Con el fin de asegurar la debida representación de los abogados defensores, la Ley de la Defensoría Pública faculta al abogado defensor nacional para supervisar el nivel profesional de todos los abogados que actúan en su representación, y a los fiscales de distrito para supervisar la labor profesional de los defensores públicos re-

86 Véase en línea en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/ file/620110/independent-peer-review-process-guidance.pdf. En la práctica, solo una parte de los proveedores de asistencia jurídica será revisada por pares en un ciclo determinado.

87 Dado el tamaño más pequeño de Escocia, la Junta tiene la posibilidad de revisar *a todos los* abogados. Véase también, ""Scottish Legal Aid Board, Criminal quality assurance" ("Junta Escocesa de Asistencia Jurídica, Aseguramiento de la calidad penal". Disponible en: www.slab.org.uk/solicitors/quality-assurance-scheme/ criminal-qa/

presentantes del distrito del que son responsables. En todos los distritos, los departamentos especiales están operando actualmente para vigilar la calidad de la representación involucrada en el trabajo de la autoridad supervisora. El Departamento de Supervisión de la Calidad de la Representación vigila y realiza el trabajo de supervisión, lo cual tiene notables ventajas: acumulación de conocimientos y experiencia; concentración de conocimientos profesionales; recopilación de información sobre el trabajo de los abogados; desarrollo de directrices uniformes para abogados; establecimiento de una política general y la identificación de cuestiones clave como metas para el tratamiento; auditoría y control uniformes; equilibrio entre uniformidad, diversidad y creatividad; prevención del agotamiento; y el fomento de un orgullo profesional.[88]

En **Argentina**, tanto el aseguramiento como la supervisión de la calidad son responsabilidad del Defensor Público General de la Federación, como autoridad rectora de la institución de asistencia jurídica.[89] El Defensor Público Federal tiene la facultad de imponer sanciones al personal de la Oficina, incluidas sanciones disciplinarias, que pueden ser apeladas e impugnadas. Los defensores públicos también pueden ser destituidos de sus cargos por mal desempeño, negligencia grave o la comisión de delitos de cualquier tipo.[90]

En la Oficina de la Defensoría Pública Federal de **Brasil**, un Consejo especial, cuyos miembros son elegidos por un período de dos años, es responsable de establecer estándares de calidad para los defensores públicos. Existen varios grupos de trabajo sobre temas específicos, como el género en el sistema de justicia penal, para abordar cada tema de manera integral y desarrollar directrices para los profesionales. Todos los expedientes de casos que han llegado a su fin son revisados por los supervisores del proveedor antes de archivar los casos.

PROYECTO PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LA ASISTENCIA JURÍDICA: NORMAS GENERALES PARA DIFERENTES PAÍSES (QUAL-AID)

Un proyecto de investigación sobre la calidad de la asistencia jurídica en Europa*a* centrado en tres países (Países Bajos, Lituania y Alemania) ha arrojado resultados similares:

En los **Países Bajos**, las principales instituciones que supervisan a los defensores que participan en la prestación de asistencia jurídica son el Colegio de Abogados de los Países Bajos *(Nederlandse Orde van Advocaten, NOvA)* y, en menor medida, la Junta de Asistencia Jurídica (LAB). Intercambian información con el propósito de mejorar la supervisión de los defensores dentro del sistema de asistencia jurídica financiado por el Estado. El Colegio de Abogados de los Países Bajos ha establecido reglas de conducta y reglamentos que los defensores deben seguir, que se limitan a la calidad. El Colegio de Abogados de los Países Bajos ha introducido las mejores prácticas y evaluaciones de calidad que están previstas para alentar a los defensores a obtener información y retroalimentación sobre su conducta y mejorarla si es necesario. La supervisión de LAB de los defensores que brindan asistencia jurídica es limitada. Se centra principalmente en verificar si se cumplen las condiciones de registro establecidas por LAB y, en caso contrario, cancela el registro. Los requisitos para el registro son muy estrictos y no fáciles de cumplir. No obstante, NOvA toma medidas disciplinarias contra los abogados y, en caso de

88 *Informe anual* 2017, traducción no oficial del hebreo.

89 Ley Orgánica de la Oficina de Defensoría Pública Federal 27.149, Título XVIII. Sistemas de control de gestión. Artículo 54 - *Normas de funcionamiento y control de gestión.* La Defensoría Pública General Federal establece criterios generales y protocolos de actuación y asegura una defensa eficaz y adecuada. Implementa un sistema específico de gestión para el control y asignación ponderada y los turnos de los casos y busca la mejora continua de los procesos de trabajo. El Defensor Público General Federal debe evaluar la calidad de los servicios prestados por la Oficina de la Defensoría Pública Federal, particularmente en lo que respecta a la observancia de la Ley, el cumplimiento de los plazos y de las recomendaciones generales.

90 Ley Orgánica de la Oficina de Defensoría Pública Federal 27.149, artículos 35, 55, 57.

faltas graves, LAB también puede eliminar al abogado de la lista de abogados de asistencia jurídica. Una vez cada dos o tres años, se pregunta a los defensores y clientes sobre su experiencia con el sistema de asistencia jurídica. Esto incluye una encuesta de satisfacción del cliente sobre los servicios prestados.

En **Lituania**, el Colegio de Abogados de Lituania y el Servicio de Asistencia Jurídica Garantizada por el Estado (SGLAS, por sus siglas en inglés) supervisan a los abogados que brindan asistencia jurídica. El SGLAS resuelve las quejas de los beneficiarios sobre las acciones de los proveedores de asistencia jurídica. El Colegio de Abogados tiene el deber general de supervisar a los abogados. Una vez recibida una denuncia sobre la asistencia jurídica prestada, el SGLAS, de conformidad con un acuerdo de prestación de asistencia jurídica celebrado con un abogado, puede tomar las siguientes medidas de control: (i) solicitar que se explique la situación y emitir una decisión para sustituir al abogado; (ii) si el SGLAS determina que el asunto de la queja está relacionado con la calidad de la actividad del abogado, transfiere la queja a la consideración del Colegio de Abogados de Lituania; (iii) rescinde el contrato celebrado con el abogado. Por tanto, el SGLAS no está facultado para supervisar la calidad del servicio en sí y, al igual que en los Países Bajos, es el Colegio de Abogados el que toma medidas disciplinarias contra los abogados. El deber de verificar la calidad de las actividades de los abogados que proporcionan asistencia jurídica secundaria en Lituania recae en el Colegio de Abogados. Este es responsable del examen de los casos disciplinarios de los abogados (a través del Tribunal de Honor del Colegio de Abogados). El Colegio de Abogados también organiza la evaluación de la calidad de las actividades de los abogados cuando brindan asistencia jurídica secundaria. La Ley del Colegio de Abogados establece que las reglas de evaluación de la calidad deben ser aprobadas por el Colegio de Abogados, pero aún no existen dichas reglas. El Colegio de Abogados examina las quejas de las personas que recibieron asistencia jurídica según el mismo procedimiento que las quejas sobre abogados privados.

En **Alemania,** no existen mecanismos formales de control de calidad para los abogados nombrados por los tribunales. Esto se debe en parte al hecho de que el nombramiento de un abogado se lleva a cabo por los tribunales y que la Constitución alemana garantiza la independencia de los jueces. Además, los requisitos para convertirse en abogado en Alemania son muy estrictos. Una persona que no esté satisfecha con la calidad del trabajo del abogado de asistencia jurídica puede presentar una denuncia al Colegio de Abogados. No obstante, ni el Colegio de Abogados ni los tribunales tienen ningún mecanismo independiente de control o aseguramiento de la calidad.

a Proyecto "Mejora de la calidad de la asistencia jurídica": Normas generales para diferentes países (ASISTENCIA DE CALIDAD)" (2018). Este proyecto fue cofinanciado por el Programa de Justicia de la Unión Europea. El proyecto publicó los artículos 'Practice Standards for Legal Aid Providers [Normas de práctica para proveedores de asistencia jurídica]' (Burchard, C., Jahn, M., Zink, S., Nikartas, S., Limanté, A., Totoraitis, L. y Banevicienė, A.) y 'Tools and Criteria for Measuring Legal Aid Quality [Herramientas y criterios para la medición de la calidad de la asistencia jurídica]: Guidelines for EU Member States [Directrices para los Estados miembro de la UE]' (Nikartas, S., Limanté, A.).

En **Ucrania**, la calidad de la asistencia jurídica es responsabilidad del Centro de Coordinación para la Provisión de Asistencia Jurídica (CCLAP, por sus siglas en inglés), una unidad independiente del Ministerio de Justicia. La obligación de proporcionar asistencia jurídica de calidad es asignada a un abogado defensor bajo la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita.[91] El CCLAP, junto con socios como algunas ONG, en particular la

91 Véase https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17.

Fundación de Asistencia Jurídica de Ucrania, y el Colegio Nacional de Abogados de Ucrania, han desarrollado Estándares de calidad de la Asistencia Jurídica en casos penales,[92] adoptadas por el Ministerio de Justicia y el Colegio de Abogados de Ucrania como obligatorias. En cada región de Ucrania, el CCLAP autorizó a un abogado defensor para ser administrador de calidad, al cual un abogado de asistencia jurídica puede solicitar un apoyo de calidad, por ejemplo, cuando necesita tutoría. En 2018, el CCLAP, el Colegio de Abogados de Ucrania, así como tres ONG líderes firmaron un Memorando de Entendimiento y crearon la Comisión para el análisis legal de la calidad de la asistencia jurídica. La Comisión comenzó a desarrollar documentos internos para la selección de evaluadores y un piloto para realizar la revisión por pares.

Un estudio de 2014 sobre la asistencia jurídica que cubría los países europeos[93] encontró que los sistemas de asistencia jurídica tenían diversos mecanismos previstos para garantizar la calidad de los servicios de asistencia jurídica.

En **Estados Unidos**, el Colegio de Abogados de Estados Unidos (American Bar Association, ABA) desarrolló diez principios de defensa pública que se aplican a las organizaciones que brindan asistencia jurídica:[94]

1. La función de defensa pública, incluida la selección, financiación y pago de los abogados defensores, es independiente.

2. Cuando el número de casos atendido es lo suficientemente alto, el sistema de prestación de servicios de defensa pública cuenta tanto con una oficina del defensor como con la participación activa del colegio de abogados privado.

3. El cliente es examinado para determinar su elegibilidad, y se le asigna un abogado defensor y se le notifica de la designación tan pronto como es posible después del arresto, detención o solicitud de un abogado del cliente.

4. Al abogado defensor se le proporciona el tiempo suficiente y un espacio confidencial para reunirse con el cliente.

5. La carga de trabajo de los abogados defensores está controlada para permitir una representación de calidad.

6. La capacidad, la formación y la experiencia del abogado defensor coinciden con la complejidad del caso.

7. El mismo abogado representa continuamente al cliente hasta el cierre del caso.

8. Existe paridad entre el abogado defensor y la fiscalía con respecto a los recursos, y el abogado defensor está incluido como un socio igualitario en el sistema de justicia.

92 Véase http://ulaf.org.ua/wp-content/uploads/2015/09/BPD_standarts.pdf.

93 Hill, *Innovating Justice, Legal Aid in Europe [Justicia innovadora, asistencia jurídica en Europa]: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice? [¿Nueve formas diferentes de garantizar el acceso a la justicia?]* (2014), 46–47.

94 ABA Diez principios de un sistema de prestación de defensa pública. Aprobado por la Cámara de Delegados del Colegio de Abogados de Estados Unidos, febrero de 2002. El Colegio de Abogados de Estados Unidos recomienda que las jurisdicciones utilicen estos Principios para evaluar con prontitud las necesidades de los sistemas de prestación de defensa pública y comuniquen con claridad dichas necesidades a los responsables de la formulación de políticas.

9. Se proporciona un abogado defensor y se le exige que asista a una educación jurídica continua.

10. Los abogados defensores son supervisados y examinados sistemáticamente para verificar su calidad y eficiencia conforme a las normas adoptadas a nivel nacional y local.

Con base en estos principios, se desarrolló una encuesta para permitir la evaluación de la adhesión a los principios, y se llevó a cabo una encuesta nacional de los proveedores de defensa pública para conocer su perspectiva respecto al grado en que pudieron adherirse a los Diez Principios.[95]

2. Independencia del organismo de asistencia jurídica

De acuerdo con la **Directriz 11**, el organismo de asistencia jurídica debe:

> *estar libre de injerencias políticas o judiciales indebidas, ser independiente del Gobierno en la toma de decisiones relacionadas con la asistencia jurídica y no estar sujeto a la dirección, control o intimidación financiera de persona o autoridad alguna en el desempeño de sus funciones, sea cual sea su estructura administrativa, y tener el poder de elaborar su propio presupuesto.*

La independencia del organismo de asistencia jurídica es fundamental para garantizar la calidad de los servicios. No se trata solo de una cuestión de preferencia institucional, sino que afecta a los derechos humanos básicos. El Relator Especial sobre la independencia de jueces y abogados declaró que también prestaría especial atención a "cualquier intento de reprimir o restringir la opración independiente de los colegios de abogados".[96]

En el caso *Ruano Torres v. El Salvador,* la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que la representación legal brindada a Ruano Torres a través de los defensores públicos del Estado durante su proceso penal había sido ineficiente y El Salvador era, por tal motivo, responsable de la violación de los artículos 8.1, 8.2.d y 8.2.e de la Convención Americana. Entre otras razones, la Corte señaló que cuando la representación legal es proporcionada por una institución del Estado (como las oficinas de Defensorías Públicas), era necesario que la institución tuviera suficiente autonomía y también que existiera un estricto proceso de selección de los defensores públicos, controles adecuados sobre su actividad y capacitaciones permanentes.[a]

95 Caroline S. Cooper, ABA "Ten Principles of a Public Defence Delivery System": How Close Are We To Being Able To Put Them Into Practice? ("Diez principios de un sistema de prestación de defensa pública": ¿Qué tan cerca estamos de poder ponerlos en práctica?) *Albany Law Review* [Vol. 78,3 2015] 1193–1213. Sus hallazgos clave fueron "la falta de comprensión adecuada por parte de muchos proveedores de defensa pública sobre lo que implica adherirse a cada uno de los Diez Principios (como se señaló anteriormente, más de la mitad de los encuestados no estaba familiarizada con ellos antes de recibir el encuesta); falta de comprensión por parte de otros funcionarios del sistema de justicia, en particular jueces y fiscales, sobre lo que realmente se requiere para lograr Diez Principios; y, lo que es más importante, la falta de una estructura organizativa (e infraestructura) adecuada para promover servicios de defensa pública eficaces, situación que requerirá la atención de los responsables de formular políticas en todos los niveles, no solamente de los proveedores de defensa pública".

96 Informe del Relator Especial sobre la independencia de jueces y abogados, A/HRC/35/31, 9 de junio de 2017, párrs. 49–50. En concreto, el Relator Especial señaló que "es importante que la profesión jurídica esté organizada por una asociación profesional independiente y autorregulada. Dicha organización proporcionaría un paraguas de protección a sus miembros contra la injerencia indebida en su labor jurídica. Los Estados deben apoyar a estas organizaciones profesionales de abogados, que muy a menudo adoptan la forma de colegios de abogados, sin ejercer ninguna influencia. Los colegios de abogados también deben jugar un papel fundamental respecto a la regulación del proceso de admisión de candidatos en la abogacía. De ello se desprende que la independencia institucional de tales asociaciones profesionales también es de suma importancia. No solo actuarían como una salvaguarda para sus miembros contra presiones, amenazas o influencias indebidas, sino que también supervisarían e informarían sobre la conducta de sus miembros". A / 67/305, párr. 48.

a Ruano Torres v. El Salvador, Corte Interamericana (Sentencia del 5 de octubre de 2015, párrs. 147-175) (párr. 163). Véase www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_303_esp.pdf - traducción no oficial del español.

Existe un vínculo claro entre la independencia de los proveedores de asistencia jurídica y los organismos de asistencia jurídica, como los defensores públicos, y la calidad de los servicios que son capaces de prestar.[97]

En **Canadá**, de 13 planes de asistencia jurídica, todos menos uno, son no gubernamentales. Si bien todos dependen fiscalmente del gobierno, las estructuras de gobernanza varían considerablemente. En algunos planes, la junta, el presidente de la junta y el director ejecutivo (CEO) son nombrados por el gobierno. En otros, solo una parte de la junta es nombrada por el gobierno, y la junta elige a su presidente y contrata a su director ejecutivo. Todos los planes funcionan sin interferencia gubernamental en la prestación de asistencia jurídica.

Si bien los países eligen diferentes modelos de administración y prestación de servicios de asistencia jurídica, la estructura siempre debe mantener la independencia a fin de que los abogados puedan actuar con celo en nombre de sus clientes. Por ejemplo, en **Liberia**, la Oficina de Defensores Públicos depende de la Corte Suprema y los defensores públicos han informado en el pasado que por lo regular no impugnan a los jueces. Al mismo tiempo, también es importante que los beneficiarios perciban que sus proveedores de asistencia jurídica son independientes. El desarrollo del Ministerio Público de la Defensa de la Nación **Argentina** es un buen ejemplo de este principio.

INDEPENDENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA DE LA NACIÓN ARGENTINA

En 1994, el Ministerio fue reconocido por la Constitución Nacional como una institución independiente, libre de injerencias indebidas de otras ramas o poderes del gobierno. Sin embargo, como Argentina es un país federal, en algunas provincias las oficinas de Defensorías Públicas todavía formaban parte de las estructuras locales de los Tribunales Supremos o de las Fiscalías Generales de las provincias. Durante la última década, muchos casos en los que la Corte Suprema encontró **defensas penales ineficaces** fueron manejados por estas oficinas locales, que no gozan de plena independencia. Se constató que en esos casos los defensores públicos se habían negado, por ejemplo, a argumentar a favor del cliente por "el respeto que la Corte merece" o porque "estaban totalmente de acuerdo con la interpretación de la ley o la determinación de los hechos por parte de la Corte", razones por las cuales no interpusieron recurso de apelación ni sostuvieron un recurso de apelación solicitado por los imputados. Estar integrado en las estructuras judiciales o de enjuiciamiento también implica estar sujeto a decisiones administrativas, como la asignación de recursos, y decisiones de carrera, como la asignación de casos, la carga de trabajo y los ascensos. Por tanto, es importante garantizar la independencia de los proveedores para establecer un sistema de justicia penal equilibrado.

97 Informe sobre las Garantías para la Independencia de los Operadores de Justicia (2013), párr. 45. Elaborado por el Relator Especial sobre Defensores de Derechos Humanos de la Comisión Interamericana, disponible en: www.oas.org/en/ iachr/defenders/reports/thematic.asp.

3. Independencia de los proveedores de asistencia jurídica individual

La independencia del proveedor de asistencia jurídica individual también es fundamental para la calidad de los servicios. Este principio se elaboró por primera vez en los Principios Básicos sobre la función de los abogados.[98] El primer deber de los abogados es con sus clientes; por lo tanto, deben estar libres de injerencias para poder brindar asistencia jurídica de calidad. El Principio 16 de los Principios Básicos establece que los gobiernos deben garantizar que los abogados:

> *sean capaces de realizar todas sus funciones profesionales sin intimidación, obstáculos, acoso o interferencia indebida; (b) puedan viajar y consultar con sus clientes libremente tanto dentro de su propio país como en el extranjero; y (c) no sufran ni sean amenazados con enjuiciamiento o sanciones administrativas, económicas o de otro tipo por ninguna acción tomada de acuerdo con los deberes profesionales, las normas y la ética reconocidos.*

El **Principio 12** de los Principios y Directrices de la ONU amplía este principio a todos los proveedores de asistencia jurídica, ya sean abogados o no abogados:

> *Los Estados deben garantizar que los proveedores de asistencia jurídica puedan realizar su trabajo de forma eficaz, libre e independiente. En particular, los Estados deben garantizar que los proveedores de asistencia jurídica puedan desempeñar todas sus funciones profesionales* ***sin intimidación, obstáculos, acoso o injerencias indebidas****; puedan viajar, consultar y reunirse* ***con sus clientes libremente y en total confidencialidad*** *tanto dentro de su propio país como en el extranjero, y* ***puedan acceder libremente a los archivos de la fiscalía y otros archivos pertinentes****; y no sufran ni reciban amenazas de enjuiciamiento o sanciones administrativas, económicas o de otro tipo por ninguna acción tomada de acuerdo con los deberes profesionales reconocidos, las normas y la ética.*

El Comité de Derechos Humanos sostuvo en su Comentario general No. 32 que "los abogados deben poder asesorar y representar a las personas acusadas de un delito penal de conformidad con la ética profesional generalmente reconocida sin restricciones, influencias, presión o interferencia indebida de ningún sector."[99]

Los Principios y Directrices sobre el derecho a un juicio justo y a la asistencia jurídica en África[100] también establecen que los abogados no sufrirán ni serán amenazados con enjuiciamiento o sanciones administrativas, económicas o de otro tipo por ninguna acción tomada de conformidad con los deberes profesionales, las normas y la ética reconocidos.

Para supervisar la aplicación de estos numerosos principios, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas nombró un relator especial para la independencia de los jueces y abogados. El Relator Especial expresó su preocupación por el "aumento del número de denuncias relativas a la **identificación de los gobiernos de los abogados con sus clientes o las causas de sus clientes, especialmente los abogados que representan a los acusados en casos políticamente sensibles"**.[101]

---

98 Principios básicos sobre la función de los abogados, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 1990.

99 Comentario general 32 de la CEDAW, párr. 34.

100 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (2003). Véase la lista detallada de medidas bajo la "independencia de los abogados".

101 Informe del Relator Especial sobre la independencia de jueces y abogados, A/HRC/35/31, 9 de junio de 2017,

CONCLUSIONES DEL RELATOR ESPECIAL

El Relator Especial concluyó que "a menudo los abogados son sometidos a presiones, intimidaciones y limitaciones, que en muchos casos conducen, por ejemplo, a arrestos, agresiones y desapariciones. En muchos países su labor se ve obstaculizada por complejos regímenes regulatorios que rigen la expedición y renovación de licencias para ejercer la abogacía, y en casos extremos puede ser, por ejemplo, el fiscal quien toma la decisión o asesora al Poder Ejecutivo en la materia." [a] Esas situaciones consistieron principalmente en hostigamiento, intimidaciones, difamación y amenazas, pero pueden incluir desapariciones forzadas, asesinatos o ejecuciones sumarias de jueces, fiscales o abogados simplemente por estar haciendo su trabajo. Los casos registrados en 2006 mostraron la frecuencia con la que se producían tales circunstancias: alrededor del 55% de las comunicaciones, relativas a unos 148 casos en 54 países, se referían a violaciones de los derechos humanos de jueces, abogados, fiscales y funcionarios judiciales. **Amenazas, intimidación y actos de agresión contra los abogados representaron el 17% de las comunicaciones emitidas por el Relator Especial; la cifra correspondiente para jueces y fiscales fue del 4%.** [b] Hubo casos recurrentes de salvaguardas inexistentes, inadecuadas o desatendidas sobre la libertad para ejercer su profesión, así como dificultades para obtener acceso a los clientes o la documentación, y desigualdad de recursos a lo largo del caso.[c] Los abogados eran perseguidos y arrestados con regularidad porque se identificaban con sus clientes, y las autoridades continuaban acosándolos después de su liberación. Esto, a su vez, significó que las personas acusadas de delitos delicados tuvieran dificultades para encontrar un abogado que se encargara de su caso.[d]

a A/HRC/8/4, párr. 40.
b A/62/207 párr. 24.
c Ibíd., párr. 29.
d A/HRC/4/25 párr. 15.

Por lo tanto, deben existir salvaguardas esenciales para que los abogados desempeñen libre y eficazmente sus funciones profesionales. Además de las enumeradas anteriormente, estas salvaguardas podrían incluir:

- Si bien no se espera que los abogados sean imparciales de la misma manera que los jueces, deben estar tan libres de presiones e interferencias externas como lo están los jueces.[102]
- Los abogados deben estar sujetos a un código de ética unificado; las quejas de infracciones deben presentarse ante un comité disciplinario imparcial establecido por la profesión jurídica, ante una autoridad estatutaria independiente o ante un tribunal, y sus decisiones deben estar sujetas a una revisión judicial independiente.[103]

párrs. 49–50.

102 A/67/305, párr. 48.

103 A/64/181, párrs. 54–58.

PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA EN LAS ASOCIACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES DE ABOGADOS

Asociación Internacional de Abogados (International Bar Association, IBA)

La IBA adoptó sus Normas para la Independencia de la Profesión Jurídica en 1990.[a] El Comentario establece que "[e]s indispensable para la administración de justicia y el funcionamiento del Estado de Derecho que un abogado actúe ante el cliente en una capacidad profesional libre de dirección, control o interferencia". El Comentario de la IBA señala que será difícil para un abogado proteger a sus clientes si está sujeto a la interferencia de otros, "especialmente aquellos en el poder". El Comentario de la IBA explica además que los abogados en ejercicio individual, los gobiernos y la sociedad civil deberían "dar prioridad a la independencia de la profesión jurídica sobre las aspiraciones personales".

PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA EN LAS ASOCIACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES DE ABOGADOS (*CONTINÚA*)

Consejo de la Abogacía Europea (CCBE)

El CCBE adoptó una "Carta de principios básicos de la profesión jurídica europea y un código de conducta para abogados europeos" en 2008.[b] El principio (a) es "[i]ndependencia del abogado y la libertad del abogado para dedicarse al caso del cliente". El Comentario de CCBE establece que: "[u]n abogado debe ser libre -política, económica e intelectualmente- al […] representar al cliente". Esto significa que el abogado debe ser independiente del Estado y otros intereses del poder y no debe permitir que su independencia se vea comprometida por la presión indebida de sus socios de negocios. El abogado también debe permanecer independiente de su propio cliente para que pueda gozar de la confianza de terceros y de los tribunales. De hecho, sin esta independencia del cliente no puede haber garantía de la calidad del trabajo del abogado. El Código de Conducta de CCBE agrega más detalles a este principio: "[u]n abogado debe […] evitar cualquier daño a su independencia y cuidarse de no comprometer sus estándares profesionales para complacer al cliente, al tribunal o a terceros." La independencia es necesaria sin importar si se trata de un asunto no contencioso o de un litigio. Si un abogado da un consejo "sólo para congraciarse, para servir a sus intereses personales o en respuesta a presiones externas", dicho consejo no tiene valor alguno.

Resoluciones sobre independencia adoptadas por la Organización de los Estados Americanos (OEA)

La OEA adoptó diversas resoluciones sobre la autonomía de las Oficinas de Defensorías Públicas (PDO, por sus siglas en inglés) y la independencia de los defensores públicos y proveedores de asistencia jurídica. En 2013, adoptó la resolución titulada "Hacia la Autonomía de los Defensores Públicos Oficiales / Prestadores de Asistencia Jurídica Penal y Civil como garantía de Acceso a la Justicia", para "subrayar, sin perjuicio de la diversidad de los ordenamientos jurídicos de cada país, la importancia de la independencia y la autonomía funcional, financiera y / o presupuestaria de los servicios de los defensores públicos oficiales, prestadores de asistencia jurídica penal y civil, como parte de los esfuerzos de los Estados miembro para garantizar un servicio público eficiente y libre de toda injerencia y control indebido por parte de otros poderes gubernamentales que pudieran afectar su autonomía funcional, siendo su mandato el de atender los intereses de la persona a la que defiende". En 2014 adoptó la resolución "Hacia la Autonomía y Fortalecimiento de la Defensoría Pública Oficial / como garantía de Acceso a la Justicia", para "subrayar, sin perjuicio de la diversidad de los ordenamientos

jurídicos de cada país, la importancia de la independencia y la autonomía funcional y financiera y / o presupuestaria de los servicios oficiales de defensoría pública, como parte de los esfuerzos de los Estados miembro para garantizar un servicio público eficiente, libre de toda injerencia y control indebido de otros poderes gubernamentales que pudieran afectar su autonomía funcional, y cuyo mandato es proteger los intereses de la persona a la que defiende".[c]

a Disponible en línea en: www.ibanet.org.
b Disponible en línea en: www.ccbe.eu/NTCdocument/EN_CCBE_CoCpdf1_1382973057.pdf.
c Véase también "Report on the Guarantees for the Independence of Justice Operators" (Informe sobre las Garantías para la Independencia de los Operadores de Justicia) (2013), párrs. 45 en adelante, que habla de la independencia de las oficinas de defensoría pública y la vincula con la calidad del servicio prestado. (Producido por el Relator Especial sobre Defensores de Derechos Humanos de la Comisión de AI), www.oas.org/en/iachr/defenders/reports/ thematic.asp.

4. Ejemplos de organismos responsables de la calidad

A modo de ejemplo de algunos países europeos, la siguiente tabla informa sobre qué organismo es responsable de la calidad de la asistencia jurídica y los criterios que aplica.[104]

País	Organismo	Requisitos de ingreso para abogados de asistencia jurídica	Procedimientos de control de calidad en los casos de asistencia jurídica
Francia	Colegio de abogados	Abogados registrados	No disponible
		Formación especializada para campos específicos del derecho	
Alemania	Colegio de abogados	Cualquier abogado puede tomar un caso de asistencia jurídica	• No hay un mecanismo especializado para garantizar la calidad de los servicios en los casos de asistencia jurídica
			• El colegio de abogados asegura la calidad general de los servicios prestados por sus miembros
Bélgica	Colegios de abogados	• No disponible	• Sistema disciplinario de colegios de abogados

104 Basado en Hill, *Innovating Justice, Legal Aid in Europe. Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice? [Justicia innovadora, asistencia jurídica en Europa ¿Nueve formas diferentes de garantizar el acceso a la justicia?]* (2014), 46–47. La tabla fue actualizada por expertos que contribuyeron al *Manual.*

País	Organismo	Requisitos de ingreso para abogados de asistencia jurídica	Procedimientos de control de calidad en los casos de asistencia jurídica
Inglaterra y Gales	Agencia de asistencia jurídica	• Trabajar para una firma que tiene un contrato de asistencia jurídica	• Procedimiento de denuncias en LAA
			• Revisión por pares
		• La firma debe tener una norma de • calidad que cubra los procedimientos • y procesos de la oficina	
		• Los supervisores deben lograr una norma mejorada que incluya, en ciertas categorías de leyes, la pertenencia a una acreditación profesional especializada.	• Autoridad de regulación de abogados / Junta de Normas de Abogados
			• Defensor del Pueblo u Ombudsman Legal
Escocia	SLAB	• Tanto el abogado como la firma deben estar registrados [las nuevas firmas / abogados deben tener aseguramiento de la calidad en un plazo de 6 meses]	• Revisión por pares
	Comisión de Denuncias Legales de Escocia		• Mecanismo de denuncias en SLCC y SLAB
Irlanda	LAB	• Abogados empleados por LAB	• Procedimientos de control de calidad especializados de LAB, incluido el uso de directrices de mejores prácticas, revisión de expedientes con referencia a las directrices y un mecanismo de denuncias
		• Abogados y procuradores registrados como miembros de paneles privados mantenidos por LAB	
	Colegio de Abogados		
Polonia	Colegio de Abogados	• Miembros de la barra de abogados correspondiente	• No hay ningún mecanismo especializado para asegurar la calidad de los servicios en casos de asistencia jurídica
			• El colegio de abogados asegura la calidad general de los servicios prestados por sus miembros

País	Organismo	Requisitos de ingreso para abogados de asistencia jurídica	Procedimientos de control de calidad en los casos de asistencia jurídica
			• En casos penales, el tribunal puede informar al Colegio sobre el incumplimiento manifiesto de deberes profesionales del abogado, exigiendo medidas dentro de un tiempo especificado
Países Bajos	CColegio de Abogados	• Los abogados deben estar registrados en, y cumplir con, los requisitos de LAB	• Mecanismo de denuncias en LAB y requerimientos de LAB • Procedimiento de denuncia en el Colegio local, tribunales disciplinarios • El Colegio es responsable de la calidad general de los servicios prestados por abogados que son miembros del Colegio • LAB requiere criterios de calidad adicionales para servicios de asistencia jurídica
	LAB		
Finlandia	Oficinas de asistencia jurídica	• Abogados empleados en las oficinas de asistencia jurídica	• Los tribunales pueden reducir la cantidad de horas declaradas como necesarias o realmente empleadas por los abogados para la preparación y tramitación del caso, esto es vinculante para calcular la compensación.
			• El colegio de abogados asegura la calidad general de los servicios proporcionados por los abogados con licencia y los defensores

C. Adopción de medidas para establecer la calidad

Con el fin de facilitar la prestación de servicios de asistencia jurídica de calidad por parte de proveedores individuales, es necesario que existan medidas y normas institucionales para guiar su trabajo, así como tener una base a partir de la cual todos los proveedores puedan operar. Algunas de estas medidas se describen explícitamente en las normas internacionales pertinentes, como tener tiempo suficiente para preparar la defensa (véase arriba en el capítulo 2), y otras se basan en las mejores prácticas y esquemas de buena gestión. La estructura del sistema nacional de asistencia jurídica también puede influir en la calidad de los servicios prestados, en particular cuando hace más fácil la supervisión y el seguimiento de los proveedores individuales.

Es importante establecer normas de prestación de servicios como base para su prestación, como el cumplimiento de las normas éticas y los comportamientos prohibidos. Además, las normas organizacionales son cruciales para que los proveedores puedan desempeñarse correctamente, lo que puede incluir una variedad de aspectos:

- *Empleo de personal debidamente calificado:* El proveedor de servicios de asistencia jurídica debe emplear personal debidamente calificado y asignarle casos de manera acorde a sus calificaciones, conocimientos y experiencia.

- *Condiciones de servicio (salario, pensión, prestaciones, etc.):* El proveedor de servicios de asistencia jurídica debe esforzarse por proporcionar condiciones de servicio que sean, como mínimo, comparables a las vigentes en la fiscalía y acordes con los servicios que prestan, a fin de atraer y retener personal de alto perfil.
- *Supervisión y apoyo personal:* El personal debe ser supervisado de manera rutinaria por una persona con las calificaciones, el conocimiento y la experiencia necesarios para proveer dicha supervisión, y se deben proporcionar otros mecanismos apropiados para el personal de apoyo. La supervisión debe incluir una revisión de una selección de casos en los que haya trabajado el miembro del personal correspondiente.
- *Formación:* Debe existir un mecanismo para determinar las necesidades de capacitación del personal, y se debe ofrecer una formación adecuada de forma periódica, prestando especial atención a la necesidad de desarrollar los conocimientos y las habilidades necesarios para ofrecer asistencia jurídica en las primeras etapas del proceso de justicia penal, en particular para niños y otras personas con necesidades especiales.
- *Expedientes del caso:* Debe existir un procedimiento para archivar expedientes de casos durante un período especificado y permitir la recuperación de expedientes (por ejemplo, para atender a clientes "repetidos" y permitir la identificación de conflictos de intereses).
- *Carga de casos:* Deben existir mecanismos para asegurar que el personal no sea responsable de un número excesivo de casos "en curso", tomando en cuenta sus calificaciones y experiencia y la complejidad y gravedad de los casos.
- *Calidad del trabajo de casos:* Deben existir mecanismos para asegurar y supervisar la calidad del trabajo realizado en casos individuales. Por ejemplo, algunos organismos de asistencia jurídica imponen el requisito de que los proveedores de servicios de asistencia jurídica presenten cierto número de casos, o expedientes de casos, para su revisión por pares.[105]

1. Designación de proveedores

Para garantizar que los proveedores de asistencia jurídica posean la educación, la formación, las habilidades y la experiencia necesarias, los Estados deben establecer requisitos de acreditación para los proveedores de asistencia jurídica. Esto se trata en el capítulo 4 sobre el proveedor individual de asistencia jurídica.

2. Establecimiento de estándares de calidad

Las **Directrices 16 y 14** de los Principios y Directrices de la ONU establecen que "los Estados deben tomar medidas […] para establecer estándares de calidad para los servicios de asistencia jurídica", y esto es cierto tanto para los abogados como para los asistentes legales.

Dichos estándares de calidad permiten a los proveedores de asistencia jurídica alinear su trabajo con los estándares recomendadas y tener una guía práctica que sea clara y detallada respecto a cómo abordar el caso y sus clientes en cada paso del proceso de justicia penal (por ejemplo, consulte a continuación las normas específicas sobre el acceso temprano a la asistencia jurídica). Esto además de las reglas profesionales o éticas que se aplican a los abogados como miembros del colegio de abogados. Para una discusión detallada, véase el capítulo 4 siguiente.

105 UNODC / PNUD *Manual sobre acceso temprano a la asistencia jurídica,* págs. 85–86.

3. Aporte de capacitación y desarrollo de habilidades

Después de la admisión a una lista u organismo de proveedores de asistencia jurídica, se requiere capacitación continua y desarrollo de habilidades para mantener la calidad de los servicios prestados. Según las conclusiones del Estudio Mundial de UNODC / PNUD sobre asistencia jurídica, uno de los factores clave para garantizar servicios de asistencia jurídica de alta calidad es garantizar que los proveedores de asistencia jurídica reciban capacitación periódica sobre habilidades de defensa y actualizaciones jurídicas.[106]

Los Principios y Directrices de la ONU solicitan a los Estados miembro que desarrollen programas de capacitación estandarizados para abogados y asistentes legales que brinden asistencia jurídica, y se aseguren de recibir una formación adecuada.[107] Estos cursos de formación pueden ser opcionales u obligatorios, y pueden ser impartidos por el colegio de abogados o por el organismo nacional de asistencia jurídica. En algunos casos, se puede impartir capacitación a los proveedores de asistencia jurídica junto con otras partes interesadas de la justicia penal, como la policía, los fiscales, el personal penitenciario o los jueces, a fin de mejorar la coordinación y las comunicaciones y facilitar el buen funcionamiento del sistema de justicia penal. En países donde los organismos de asistencia jurídica supervisan y prestan sus servicios, también se puede impartir capacitación al personal administrativo del organismo de asistencia jurídica.

A nivel mundial, solo la mitad (49%) de los Estados miembro que respondió al Estudio Mundial había hecho obligatoria la participación de los proveedores de asistencia jurídica en la formación periódica de habilidades. Esta proporción fue solo marginalmente más alta (53%) en los países que habían reformado su sistema de asistencia jurídica durante la última década. Según expertos nacionales, solo el 37% de los países que establecieron la obligatoriedad de la formación periódica de competencias asignaron fondos públicos a dicha formación.[108]

En **Argentina,** todos los empleados de la Oficina de Defensoría Pública Federal deben completar una determinada cantidad de horas de capacitación al año, organizada por una Unidad de Capacitación, que abarca cuatro tipos de competencias: **competencias técnicas** (el conocimiento del derecho penal y procesal, derechos humanos, técnicas de litigio, argumentación oral y escrita); **competencias relacionales** (desarrollo de la capacidad de gestión de conflictos, trabajo en equipo y grupos de liderazgo); **competencias funcionales** (la capacidad de organizar el trabajo, la toma de decisiones y la gestión de la información); y **competencias profesionales** (ética profesional y aprendizaje permanente). Además, se han implementado las teleconferencias para que todas las oficinas del país tengan acceso a la capacitación impartida en la ciudad de Buenos Aires.

En **China,** para apoyar el desarrollo de programas de capacitación estandarizados para abogados de asistencia jurídica, se elaboraron cursos de capacitación en video sobre una variedad de temas, p.ej., los servicios en casos de pena de muerte. El Centro de Asistencia Jurídica del Ministerio de Justicia realizó una capacitación especial para proveedores con la participación de profesores universitarios y representantes de la fiscalía, ministerios relevantes como el Ministerio de Seguridad Pública, jueces de la Corte Suprema Popular, así como abogados privados con experiencia. Además, los servicios de consulta para abogados de asistencia jurídica son ofrecidos por una Plataforma Nacional de Soporte en Línea, que tiene como objetivo proporcionar servicios convenientes y eficientes para obtener leyes, reglamentos y juicios adecuados; servicios oportunos de consultas legales en línea por parte de otros abogados especializados o experimentados; y acceso a servicios de asesoría de expertos que se centran en los problemas legales importantes y difíciles a los que se enfrentan los abogados de asistencia jurídica en todo el país.

106 UNODC / PNUD *Estudio Mundial*, pág. 68.

107 Principios y Directrices de la ONU, Directrices 14–16.

108 UNODC / PNUD *Estudio Mundial*, pág. 100.

La Asistencia Jurídica de **Sudáfrica** ofrece capacitación periódica a sus defensores públicos para mantenerlos actualizados sobre los últimos avances en materia jurídica. También conduce capacitaciones especializadas y un programa de inducción para sus abogados candidatos aprendices de defensores públicos que trabajan en los tribunales de distrito. Estos últimos están capacitados en habilidades de defensa judicial y acompañan a los defensores públicos experimentados a los tribunales antes de que comiencen a defender ellos mismos a los clientes de asistencia jurídica, inicialmente bajo supervisión.

En **Ucrania,** el Centro de Coordinación para la Provisión de Asistencia Jurídica, junto con ONG asociadas, ha desarrollado una serie de cursos de capacitación para abogados defensores. Los imparten abogados defensores que han sido capacitados como instructores y abarcan tanto el conocimiento de las leyes nacionales como los instrumentos internacionales, además de otras habilidades, como las mejores prácticas para preparar a un abogado para un caso o para hablar ante un tribunal. El Colegio de Abogados de Ucrania requiere que se completen anualmente cierto número de cursos acreditados por el Colegio de Abogados . Por lo tanto, todos los abogados, incluso aquellos que no ofrecen asistencia jurídica gratuita, reciben una formación pertinente de forma periódica.

4. Establecer medidas para garantizar el acceso a la asistencia jurídica en todas las etapas del proceso penal

i) Acceso temprano a la asistencia jurídica

Las **Directrices 4, 5 y 6** de los Principios y Directrices de la ONU describen las medidas para garantizar el acceso a la asistencia jurídica en todas las etapas del proceso de justicia penal. Para que dicho acceso sea significativo, debe existir un sistema que garantice defensas eficaces, por ejemplo, mediante una gestión eficiente del caso y la continuidad de la representación, o de un registro adecuado del caso para garantizar el acceso a todos los documentos.

Permitir el acceso temprano a la asistencia jurídica es una herramienta importante para garantizar la calidad de los servicios de asistencia jurídica. Cuando el abogado se involucra desde el comienzo del caso, puede brindar asesoramiento pertinente e influir en los resultados del caso. También permite solicitar la liberación anticipada del cliente.[109] Una forma de lograrlo es mediante esquemas de abogados de oficio en las estaciones de policía y otros centros de detención.[110] Se pueden elaborar normas específicas para la prestación de asesoramiento legal en esta etapa.

En algunas jurisdicciones, cada vez es más frecuente que en lugar de arrestar y detener a los sospechosos con el propósito de una entrevista, la policía está realizando entrevistas voluntarias. En algunos países, los

109 UNODC / PNUD *Manual sobre acceso temprano a la asistencia jurídica,* págs. 1-2: Las primeras etapas del proceso de justicia penal también son cruciales para la eficiencia y eficacia del sistema de justicia penal en su conjunto. Durante este período, se determina el alcance y la calidad de las pruebas recopiladas y, por lo tanto, las perspectivas de un juicio justo y las decisiones adecuadas sobre la culpabilidad o la inocencia. Se toman decisiones respecto a la prisión preventiva que tienen consecuencias de gran alcance, no solo para las personas afectadas y su capacidad de mantener a sus familias y dependientes, sino también en lo que respecta a los recursos necesarios para mantener las instalaciones en las que están encarceladas. El acceso rápido a la asistencia y asesoramiento legal es la clave para garantizar un juicio justo y el estado de derecho. La intervención temprana de los proveedores de asistencia jurídica ayuda a garantizar el respeto de los derechos, mejora la eficiencia y la equidad del sistema de justicia penal y representa una importante salvaguardia contra la tortura y otras formas de malos tratos. También tiene el potencial de reducir los costos, tanto para el sistema en general como para la persona y las familias involucradas, por ejemplo, en términos de los costos implicados por el pago de sobornos o la pérdida de ingresos resultante de la detención.

110 *Salduz c. Turquía* (2008), Apl. No. 36391/02.

sospechosos en entrevistas voluntarias tienen el mismo derecho al asesoramiento legal gratuito e independiente, por lo cual es importante que las responsabilidades de la policía de permitir el acceso temprano a la asistencia jurídica, según lo establecido anteriormente, también sean aplicables a estas entrevistas.

REGLAS SOBRE ACCESO TEMPRANO A LA DEFENSA

En el caso *Barreto Leiva v. Venezuela,* la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que "el derecho a la defensa debe poder ejercerse necesariamente desde el momento en que una persona es identificada como posible autor o participante en un delito y solo finaliza cuando se cierra el proceso, incluyendo, si fuera el caso, la fase de ejecución de la sentencia. De lo contrario, las garantías convencionales que amparan el derecho a la defensa, como el artículo 8.2.b, estarían sujetas a que la persona sospechosa se encuentre en una determinada etapa procesal, dejando abierta la posibilidad de que sus derechos sean vulnerados en etapas tempranas del proceso, a través de actividades de las autoridades que ésta desconozca o que no pueda controlar u oponerse efectivamente a ellas, todo lo cual es claramente contrario a la Convención. De hecho, impedir que una persona ejerza su derecho de defensa desde el momento en que se inicia una investigación en su contra y la autoridad decide o ejecuta actos que afecten derechos significa potenciar los poderes de investigación del Estado en detrimento de los derechos fundamentales de la persona sospechosa." [a]

a Barreto Leiva v. Venezuela, Sentencia de 17 de noviembre de 2009, párr. 29.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ocupa de este tema en un caso emblemático: el caso Salduz.[111] En *Salduz v. Turquía,* el Tribunal sostuvo que las personas detenidas en las estaciones de policía tenían derecho a acceder a un abogado antes de ser interrogadas; de lo contrario, podría haber una violación del derecho fundamental a un juicio justo. Esta decisión impulsó reformas en los países europeos, algunos de los cuales desarrollaron normas específicas como resultado de ello. Por ejemplo, los **Países Bajos** desarrollaron un protocolo para abogados en las estaciones de policía, que también incluye una lista de verificación para los interrogatorios policiales que toca los temas clave que se discutirán con los clientes.[112]

Las investigaciones han demostrado que puede haber problemas con el papel de la policía al permitir el acceso temprano a la asistencia jurídica. En **Inglaterra y Gales** existe el requisito legal de que la policía informe a las personas que renuncian a su derecho a recibir asesoramiento legal sobre la posibilidad de hablar con un abogado por teléfono para que les ayude a tomar una decisión. En algunas estaciones de policía, sin embargo, este requisito sencillamente se ignora.[113] Con el fin de abordar este problema, la Dra. Vicky Kemp de la Universidad de Nottingham ha desarrollado una aplicación para informar a los detenidos sobre sus derechos legales independientemente de la policía. Se ha probado un prototipo de aplicación con 100 detenidos en dos grandes conjuntos de custodia.[114] Si bien esto tiene el potencial de ayudar a las personas a tomar decisiones informadas, particularmente sobre la renuncia a la asesoría jurídica, se señaló que los derechos

111 Ibíd.

112 Jan Boksem, abogado defensor en el interrogatorio policial: protocolo. Traducción no oficial del neerlandés.

113 Kemp, V., "Digital Legal Rights [Derechos legales digitales]: Suspects' understanding of the right to legal advice and potential barriers to accessing advice" [La comprensión de los sospechosos del derecho a recibir asesoramiento legal y los posibles obstáculos para acceder al asesoramiento]", en *Criminología y Justicia Penal* (2019, de próxima publicación).

114 Kemp, V., "Digital Legal Rights for Suspects: Users' Perspectives and PACE Safeguard [Derechos legales digitales para sospechosos:Perspectivas de los usuarios y protección de PACE]" (2018). Disponible en: http://eprints.nottingham.ac.uk/52777/1/Final %20Report%20for%20Publication%204.7.18.docx.pdf.

legales de los detenidos tal como se establecen en la legislación no siempre están disponibles sobre el terreno. La legislación requería que el asesoramiento jurídico estuviera disponible "tan pronto como fuera posible" después de una solicitud, pero en muchos casos, los abogados no se comunicaban con sus clientes sino hasta el interrogatorio policial, que podía ser muchas horas más tarde. La aplicación también informó a las personas que podían hablar con un abogado por teléfono, como lo exige la legislación, pero a los detenidos a veces se les niega este derecho en la práctica.[115] Si bien el uso de nueva tecnología es una herramienta útil, sigue siendo muy importante que los Estados cumplan con su obligación de proteger los derechos de sus ciudadanos en el sistema de justicia penal para garantizar que se respeten los derechos legales y la adhesión a las medidas en la práctica.

5. Establecimiento de una estructura y medidas organizativas para facilitar la prestación de servicios de calidad

Otros elementos importantes de la calidad que debe garantizar el sistema de asistencia jurídica son la estructura y la organización. Las medidas estructurales se refieren al sistema operativo y de gestión, incluidos los procedimientos para el mantenimiento de registros, la supervisión y las políticas de desarrollo del personal. Estos factores facilitan el desempeño de calidad del proveedor individual de asistencia jurídica. Las variables estructurales son solo predictores moderados de la calidad probable de desempeño y resultado. Sin embargo, una puntuación alta en los aspectos estructurales tiende a indicar que es más probable que un proveedor de asistencia jurídica se desempeñe de manera competente y alcance resultados aceptables.[116]

Por lo tanto, las medidas estructurales se consideran aquí como medidas para el *establecimiento* de la calidad, o condiciones previas para la calidad, y no para la *medición de* la calidad. **También es importante apuntar que algunas de las medidas que se enumeran a continuación se mencionan en instrumentos internacionales y, por lo tanto, pueden considerarse parte de la obligación de los Estados miembro de proporcionar asistencia jurídica eficaz a las personas que enfrentan cargos penales**. Otras son prácticas útiles mencionadas por los Estados miembro en sus respuestas al Estudio Mundial de UNODC / PNUD. Pueden incluir:

- Establecer límites de carga de casos para evitar sobrecargar a los proveedores con un volumen de trabajo que impida la atención individualizada a cada cliente y sus necesidades legales;
- Activar sistemas practicables de gestión de la práctica, incluida la formación de profesionales experimentados para que funjan como supervisores eficaces y proactivos que puedan orientar activamente a los proveedores de asistencia jurídica en el día a día, caso por caso;
- Negociar la cooperación de los actores de la justicia del Estado en la programación y la logística para permitir que los proveedores utilicen el tiempo de manera eficiente al consolidar las comparecencias procesales de los proveedores, reduciendo así el tiempo de traslado de la oficina al tribunal y otras ubicaciones de la agencia y viceversa;
- Desarrollar la gestión de casos y la programación de informes estadísticos para ahorrar tiempo y permitir que las operaciones de asistencia jurídica rastreen las necesidades y los casos, y produzcan informes que documenten las tendencias en la práctica de la asistencia jurídica, los gastos, los resultados y los datos que fundamenten los procesos presupuestarios;

115 Kemp, V., "Digital Legal Rights: "Suspects' understanding of the right to legal advice and potential barriers to accessing advice [Derechos legales digitales:La comprensión de los sospechosos del derecho a recibir asesoramiento legal y los posibles obstáculos para acceder al asesoramiento]", en *Criminology and Criminal Justice* (2019, de próxima publicación).

116 Profesor Alan Paterson y Profesor Sherr, *Peer Review and Cultural Change [Revisión por pares y cambio cultural]: Quality Assurance, Legal Aid and the Legal Profession [Aseguramiento de la Calidad, Asistencia Jurídica y Abogacía]* (ILAG, 2017).

- Procurar fondos del Estado suficientes para instalaciones y servicios que apoyen la defensa de los derechos de los clientes, desde un espacio para oficinas hasta suministros técnicos como impresoras, computadoras y conectividad, además de asistencia administrativa, servicios de trabajo social y acceso a investigadores independientes y peritos forenses;
- Abogar por la participación de los proveedores de asistencia jurídica en los procesos legislativos y administrativos que afectan la práctica de la defensa de los derechos de las personas pobres y vulnerables.

A continuación, se destacan algunas de las principales medidas que se pueden seguir en los sistemas de asistencia jurídica. Se podrían desarrollar medidas adicionales, en particular un uso más extenso de las nuevas tecnologías y el Internet para gestionar casos, impartir capacitación, seguir listas de verificación y evaluar el rendimiento.

i) Tiempo e instalaciones adecuadas para preparar la defensa

Según se mencionó anteriormente, disponer del tiempo y las instalaciones adecuadas para preparar la defensa es una garantía importante que se considera parte del derecho a un juicio justo.[117] De acuerdo con los hallazgos del Estudio Mundial de UNODC / PNUD, uno de los factores clave para asegurar una asistencia jurídica de alta calidad es establecer límites a la carga de casos para evitar sobrecargar a los proveedores con un volumen de trabajo que impida la atención individualizada a cada cliente y sus necesidades legales.[118] Esta medida de calidad pretende ser una salvaguardia contra proveedores de asistencia jurídica incompetentes y / o sobrecargados de trabajo: una gran proporción de expertos nacionales informa que los proveedores de asistencia jurídica que tienen demasiados casos (45%) o que sienten que carecen de la experiencia legal o las habilidades requeridas para un caso específico (44%) pueden negarse a aceptar un caso. Los proveedores de asistencia jurídica que sientan que carecen de la experiencia legal o las habilidades requeridas para un caso específico pueden negarse a tomar un caso.[119]

Los Estados deben crear estructuras dentro del sistema para garantizar que los abogados tengan tiempo suficiente para preparar un caso. Esto puede incluir incentivos para que los abogados inviertan tiempo suficiente en la preparación de un caso, por ejemplo, estableciendo honorarios que correspondan a la cantidad de trabajo requerido en dicho caso.[120]

CUOTAS DE CASOS Y HORAS DE TRABAJO

En **Lituania**, la orden del Ministro de Justicia establece el número de abogados que proporcionan asistencia jurídica de forma regular, que trabajan exclusivamente en casos de asistencia jurídica por un salario mensual fijo. A los abogados que prestan asistencia jurídica ad hoc se les paga por hora y el Estado fija la tarifa. Deben dedicar 40 horas a la prestación de asistencia jurídica secundaria en días laborables (excepto en los casos en que la semana laboral sea menor debido a feriados nacionales o vacaciones), así como en días libres. En el caso de los abogados que prestan asistencia jurídica en casos penales de forma ad hoc en Lituania, la prestación de asistencia jurídica secundaria se paga por las horas reales empleadas, pero no más que el número máximo previsto de horas para determinados

117 HRC GC 32 sobre el artículo 14 (3) (d) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

118 UNODC / PNUD *Estudio Mundial*, pág. 68.

119 Ibíd., Pág. 109.

120 Analizado en el proyecto "Enhancing the Quality of Legal Aid: General Standards for Different Countries" ("Mejora de la calidad de la asistencia jurídica: Normas generales para diferentes países").

casos según la gravedad y el tipo de delito. Además, se establece el reembolso de ciertos pasos del procedimiento. Por ejemplo, en caso de delitos intencionales graves e intencionales muy graves, se otorgan 48 horas al abogado de asistencia jurídica. A partir de entonces, se prevé un máximo de 11 horas para la etapa de investigación previa al juicio, para el trámite ante el Juzgado de Primera Instancia y la preparación del recurso se paga un máximo de 21 horas, y así sucesivamente.

En **Ucrania**, el Centro de Coordinación de Provisión de Asistencia Jurídica recomienda a sus Centros Regionales que no firmen contratos con abogados defensores si ya se les han asignado más de 30 casos. No obstante, los Centros Regionales pueden desviarse de esta recomendación y firmar un contrato con un abogado en este caso si, por ejemplo, dicho abogado se especializa en las áreas cubiertas por un caso en particular o cuando no hay otros abogados en el área / distrito que puedan tomar dicho caso.

CUOTAS DE CASOS Y HORAS DE TRABAJO (*CONTINÚA*)

En los **Países Bajos**, el número de casos que un proveedor de asistencia jurídica debe atender por año se establece entre un mínimo de 15 y un máximo de 250 casos penales. Una cuota mínima es importante para garantizar que el proveedor esté informado y tenga experiencia, una cuota máxima evita una sobrecarga de los proveedores individuales que pueda afectar la calidad de su trabajo.

Al mismo tiempo, en algunos países, la disponibilidad general de abogados competentes podría afectar esta medida. Los recursos humanos y financieros otorgados a las organizaciones de asistencia jurídica influyen en su capacidad para brindar servicios de alta calidad, con miras a alcanzar un gran número de beneficiarios. Por ejemplo, en **Sierra Leona**, la Junta de Asistencia Jurídica tiene recursos humanos limitados para prestar servicios al gran número de personas indigentes en el país, por ello los abogados de la Junta deben ocuparse de tantos casos como sea posible por día. Esto también se aplica a los asistentes legales que brindan asesoramiento y asistencia jurídica a los indigentes que entran en contacto con el sistema de justicia penal. En **Kenia**, no hay cuotas pero se garantiza que la distribución de expedientes sea equitativa entre los proveedores.

ii) Continuidad de representación

Para asegurar la continuidad del enfoque de la defensa, es importante la representación continua de los abogados que han estado involucrados en el caso desde una etapa temprana del procedimiento, siempre y cuando el cliente no se haya quejado del abogado o no haya habido mala conducta que requiera cambiar al abogado asignado al caso. Esto puede ser ejecutado por la administración de asistencia jurídica responsable del nombramiento de abogados para casos individuales, ya sea el organismo de asistencia jurídica o los tribunales.

De acuerdo con las conclusiones del Estudio Mundial, entre otras salvaguardas de calidad, el 70 por ciento de los expertos informó que, una vez que se designaba a un proveedor de asistencia jurídica, el mismo proveedor siempre o con frecuencia permanecía en el caso hasta que se resolvía, a menos que el proveedor de asistencia jurídica original no estuviera disponible o no estuviera en condiciones de brindar servicios por otros motivos. Esto evita que los beneficiarios de la asistencia jurídica tengan que lidiar con nombramientos sucesivos, una práctica que se ha descubierto que debilita la confianza mutua entre los proveedores de asistencia jurídica y los beneficiarios, lo que también debilita la calidad de los servicios prestados.[121]

121 UNODC / PNUD *Estudio Mundial,* págs.68, 109.

En el contexto de la Unión Europea, el preámbulo de la Directiva (UE) 2016/1919 sobre asistencia jurídica[122] establece que, cuando se haya concedido asistencia jurídica a una persona sospechosa, acusada o buscada, una forma de garantizar la eficacia y calidad de ésta es facilitar la continuidad en su representación legal. A ese respecto, los Estados miembro deben facilitar la continuidad de la representación legal durante todo el proceso penal, así como, si fuera el caso, en los procedimientos de ordenes de detención europeos.

Una encuesta realizada en el contexto del proyecto de investigación "Mejora de la calidad de la asistencia jurídica: Normas generales para diferentes países" preguntó a los expertos sobre la importancia de la continuidad. Los resultados en general destacaron que la continuidad de la representación fortalece la relación y la confianza mutua entre el cliente y los abogados y ahorra tiempo en la preparación de los casos. Los encuestados de **Letonia, Países Bajos, Lituania** y **Austria** explicaron que sus sistemas legales procedían de conformidad con el principio de continuidad. Un responsable de la formulación de políticas de Lituania destacó que esta práctica era positiva para el beneficiario, ya que era más probable que confiara en el defensorque conoce su caso. Un académico de los Países Bajos estuvo de acuerdo en que esto beneficiaba la calidad de la defensa, ya que el abogado conoce el caso y al cliente.

En **India**, no es necesario que un asesor de asistencia jurídica, una vez designado, continúe representando a la persona hasta la conclusión del juicio. No existen disposiciones al respecto, por lo que un abogado que podría ser designado en la etapa de detención, es decir, la presentación antes del comienzo del juicio, puede no ser designado para defender al acusado en el juicio. Sin embargo, hay algunas órdenes judiciales que estipulan que, si el abogado defensor es designado por el tribunal, éste permanecerá hasta la conclusión del caso.

iii) Supervisión y tutoría

La importancia de la supervisión del trabajo de los proveedores de asistencia jurídica se destaca en la **Directriz 14** de los Principios y Directrices de la ONU, en el contexto del trabajo de un asistente legal, aunque esto también es apropiado para los abogados, especialmente porque en muchos países la mayor parte de los servicios de asistencia jurídica la proporcionan abogados jóvenes y recién graduados. La supervisión permite la retroalimentación frecuente, incluso diaria, y la tutoría en el trabajo a los proveedores de asistencia jurídica por parte de abogados más experimentados. Para que la supervisión sea significativa, es importante identificar abogados experimentados con habilidades de liderazgo, así como brindar capacitación a los supervisores o mentores sobre cómo cumplir con su función. La supervisión puede integrarse en la estructura de los servicios de asistencia jurídica, como suele ser el caso de las oficinas de los defensores públicos (véase el capítulo 3 siguiente).

La supervisión también se puede instrumentar en un sistema de contrato, como parte de los requisitos del contrato. Por ejemplo, en **Inglaterra y Gales,** el Contrato penal estándar de 2017 incluye un requisito de supervisión, de modo que cualquier organización contratada identifique a una persona que tenga un nivel de experiencia suficientemente alto para ser considerado supervisor a los efectos del contrato. Es responsabilidad del supervisor examinar el trabajo social de casos, la capacitación y las necesidades de desarrollo de su organización, y asegurarse de que se mantengan los estándares de calidad. Las organizaciones también deben mantener una proporción específica de supervisores equivalente a hasta cuatro asistentes sociales para garantizar el apoyo adecuado para brindar un servicio de calidad.[123]

122 Véase el considerando 25, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1919&rid=5.

123 Contrato penal estándar 2017 en el anexo A, p. 21: Formulario de autodeclaración del supervisor. Disponible en línea en: www.gov.uk/government/publications/standard-crime-contract-2017.

Los programas de tutoría son cada vez más comunes en los planes de asistencia jurídica **canadienses,** ya sea que se apoyen directa o financieramente en los planes. Por lo general, están disponibles para abogados principiantes, y tanto el personal como los abogados privados brindan tutoría.

En **Haití**, el Colegio de Abogados de Port-au-Prince selecciona a los abogados en formación más calificados de la escuela de abogados. Una práctica que han adoptado casi todas las oficinas de asistencia jurídica es la supervisión de los abogados en formación por abogados más experimentados.[124] No existen estándares universales para la proporción de supervisores para el personal, pero esto podría ser una guía útil para establecer servicios.

En **China**, el apoyo brindado por la agencia de asistencia jurídica se considera una herramienta importante para el proveedor individual, particularmente en casos complicados o de alto perfil en los que un abogado de asistencia jurídica pudiera necesitar asesoramiento jurídico sustantivo o procesal o pudiera estar enfrentando intentos de terceros para influir en el resultado del caso. La agencia también puede proporcionar información y recomendar expertos para asuntos legales o forenses específicos.

DEPARTAMENTO DE SUPERVISIÓN DENTRO DE LA OFICINA DEL DEFENSOR PÚBLICO EN ISRAEL

La DOP estableció un departamento dedicado a supervisar la calidad de los servicios. Se requieren diferentes grados de supervisión según la experiencia y habilidades de los proveedores y la complejidad y gravedad del caso. Cada abogado externo está emparejado con un abogado interno para solicitar asesoramiento, y la supervisión personal incluye consultas en línea, aprobación de acuerdos de declaración de culpabilidad, aprobación del uso de expertos como trabajadores sociales, reuniones periódicas de supervisión y lluvia de ideas sobre cuestiones legales.

Los departamentos de supervisión en los distritos también están a cargo de verificar las quejas de los clientes por teléfono / escrito / en la oficina. El abogado interno a cargo del abogado externo investiga la denuncia. El departamento intentará resolver el asunto cuando haya un problema real. La sustitución del abogado solo tendrá lugar en situaciones extremas.

En **Sudáfrica**, la supervisión está a cargo del personal interno. Los supervisores son profesionales del derecho con un mínimo de 7 años de experiencia posterior a la admisión y 9 años de experiencia posterior a la calificación, que llevan una carga de casos de 1 a 2 días a la semana, y funciones de supervisión de 3 a 4 días a la semana, y son responsables de sus expedientes propios, así como de la implementación de programas legales relacionados con la calidad. Para asegurar la eficacia del programa de supervisión en las oficinas locales, se lleva a cabo una Evaluación de la Competencia de Supervisión a intervalos regulares y todos los supervisores son evaluados con base en diversos criterios. La evaluación cubre 9 áreas clave: supervisión de expedientes, supervisión judicial, supervisión de la administración legal, liderazgo del equipo, desempeño del equipo, aplicación del programa legal, habilidades de las partes interesadas, alineación de valores y atributos personales.

124 DOMP / USAID *Assessment of Legal Aid in Haiti: Lessons Learned 2017* (*Evaluación de la asistencia jurídica en Haití: Lecciones aprendidas 2017*), p. 30. Este estudio fue conducido por el Servicio de Justicia y Correccionales de la Oficina de Estado de Derecho e Instituciones de Seguridad, DOMP. Disponible en línea en: https://issat.dcaf.ch/download/125808/2568524.

ASISTENCIA JURÍDICA EN SUDÁFRICA: RESULTADOS ESPECÍFICOS DE SUPERVISIÓN

1. El supervisor se asegura de que los expedientes de los miembros de su equipo sean supervisados según el Modelo de Diferenciación de Supervisión.
2. El supervisor se asegura de que todos los miembros de su equipo elaboren notas integrales de archivo / consulta en todos sus asuntos.
3. El supervisor proporciona a todos los miembros del equipo retroalimentación periódica sobre la calidad de sus expedientes, incluidas las áreas de mejora.
4. Penal: el supervisor supervisa los expedientes de los profesionales para que no haya postergaciones innecesarias, retiradas innecesarias por parte de los profesionales, y para la identificación temprana de conflictos de intereses.
5. El supervisor supervisa los expedientes para asegurarse de que no se excedan los tiempos de respuesta previstos y se involucra con los profesionales para implementar intervenciones que aceleren los asuntos.
6. El supervisor registra las notas tomadas en todas las participaciones, asesorías, seguimientos e intervenciones realizadas en los expedientes de casos de los profesionales.
7. El supervisor se asegura de que el desempeño judicial de los miembros de su equipo se observe según el Modelo de diferenciación de supervisión.
8. El supervisor puede identificar las brechas en el desempeño de los profesionales y puede aplicar intervenciones que aseguren el mejoramiento.

iv) Condiciones de servicio

Las condiciones adecuadas de servicio y los niveles de compensación permiten a los proveedores de servicios de asistencia jurídica atraer abogados experimentados y especializados, y crear incentivos para que los abogados se desempeñen mejor a través de la perspectiva de mayores pagos o de otros beneficios. Los países aplican distintos métodos de pago. La investigación sobre la asistencia jurídica en Europa recomendó como una buena práctica establecer tarifas fijas para los casos de asistencia jurídica en lugar de pagar a los abogados por horas de trabajo.[125] En los sistemas que utilizan abogados de planta, se podrían considerar otros incentivos, como el pago de bonos, un ascenso (más rápido) o una licencia adicional.

El incentivo también podría ser negativo; por ejemplo, sancionar a los abogados que causen demoras innecesarias, haciéndolos reembolsar los costos de la demora con sus propios salarios. En **Alemania**, dicha regulación existe en la Sección 145 (4) del Código de Procedimiento Penal.

Ucrania estableció incentivos para los abogados con base en los resultados, como las sentencias reducidas. En Ucrania, existe una Resolución[126] que regula el procedimiento para pagar a los abogados de asistencia jurídica, que establece que si un abogado defensor brinda asistencia jurídica, entonces se paga una hora de trabajo por el monto del 5 por ciento del mínimo de subsistencia, pero teniendo en cuenta la complejidad del caso, o el número de audiencias atendidas. Uno de los factores importantes que afectan el pago es un resul-

125 Hill, *Innovating Justice, Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice? [Justicia innovadora, asistencia jurídica en Europa: ¿Nueve formas diferentes de garantizar el acceso a la justicia?]* (2014), 108.

126 Resolución No. 465 del Gabinete de Ministros, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/465-2014-%D0%BF.

tado exitoso en la corte. De esta manera, el gobierno considera necesario incentivar a los abogados; a la vez, está claro que el resultado del caso en los tribunales y la calidad del trabajo de un abogado no pueden estar completamente interrelacionados.

En **Argentina**, los defensores públicos federales son magistrados equiparados con jueces y fiscales en cuanto a jerarquía y pago.[127] Esto permite designar abogados bien calificados que tengan vocación de defensa y puedan construir sus carreras dentro de la Defensoría Pública.[128]

En la **República de Corea**, los abogados de planta que se desempeñen muy bien en el programa de aseguramiento de la calidad pueden recibir un bono financiero. En otros países, los abogados sobresalientes serán felicitados públicamente dentro de la institución para la que trabajan. Para los abogados privados, los incentivos pueden ser que tengan permitido anunciar su éxito al público, como un sello de aprobación de calidad. Además, en un modelo basado en el riesgo, es probable que los abogados privados que se hayan desempeñado muy bien en la evaluación se ahorren una evaluación adicional durante varios años, por ejemplo, en **Escocia,** es poco probable que los profesionales que reciban altas calificaciones sean examinados nuevamente en otros seis años.

El **Servicio de Asistencia Jurídica de Victoria,** en **Australia**, ha realizado recientemente una consulta sobre cómo mejorar la financiación y la remuneración para garantizar la calidad de los servicios.[129]

v) Gestión de casos y uso de tecnología

La gestión de casos es una herramienta estandarizada de seguimiento y gestión que es ampliamente utilizada por los tribunales y los servicios de fiscalía. La introducción de la gestión de casos informatizada para recopilar todos los datos relevantes sobre el caso (sobre el beneficiario, procedimientos legales, actuaciones de los prestadores de asistencia jurídica, etc.) es fundamental para organizar y sistematizar el trabajo, facilitando así el trabajo de los proveedores individuales de asistencia jurídica y asegurando un buen mantenimiento de registros.

En **Inglaterra y Gales**, la Agencia de Asistencia Jurídica trabaja casi en su totalidad de forma digital; los proveedores presentan solicitudes de asistencia jurídica y reclaman pagos de forma electrónica. En **Ucrania,** el Centro de Coordinación para la Provisión de Asistencia Jurídica utiliza el Sistema Analítico de Información Integral, que sirve para registrar la asignación de casos a los abogados, para contabilizar la remuneración de los abogados defensores y registrar todas las posibles interacciones de los abogados con los Centros Regionales. Con la ayuda de este sistema, un abogado defensor puede informar al centro de manera fácil y eficiente en tiempo y forma sobre el trabajo realizado para recibir el pago. El sistema también recopila datos clave para todos los casos.

En **China**, el sistema de gestión de calidad de la asistencia jurídica electrónica funciona como un método de gestión administrativa de rutina y un sistema diario de recopilación de datos, actualizado en tiempo

127 Referencia normativa, Ley 27.149, artículo 50: *Paridad de remuneraciones.* La remuneración de los miembros de la Oficina de Defensoría Pública Federal no puede ser inferior a la de los miembros del Poder Judicial Nacional y de la Fiscalía Federal y se equiparan términos de tratamiento, escala y jerarquía. Las asimilaciones mencionadas se extienden a todos los efectos patrimoniales, de seguridad social y tributarios.

128 Ibíd.

129 Entrega de ensayos penales de alta calidad, documento de consulta y opciones, 2014. "El enfoque de esta consulta fue garantizar que la representación financiada por la Asistencia Jurídica de Victoria en juicios penales fuera del más alto nivel posible y estuviera regulada por un sistema de honorarios que incentive los esfuerzos de las personas adecuadas, con la intensidad adecuada, en el tiempo adecuado, especialmente antes de que comience un juicio".

real. Es una plataforma de información integrada que ofrece servicios en línea, recopila datos, supervisa la calidad y evalúa el desempeño. Su propósito es aumentar la eficiencia del trabajo al supervisar el progreso y emitir una advertencia cuando se acercan los plazos límite. Los centros de asistencia jurídica a nivel provincial tienen acceso a los expedientes y documentos del caso penal bajo su supervisión y realizan investigaciones que incluyen la categoría del caso o los tipos de beneficiarios. El uso de tecnología ha mejorado la gestión de casos y además es rentable. En el sistema en línea, cada caso se puede aceptar y aprobar en 15 minutos, y todos los documentos se entregan de forma electrónica. Los costos que se ahorran al procesar y evaluar casos a través de este sistema se pueden utilizar para financiar otros servicios esenciales, como la contratación de expertos para que testifiquen en los procedimientos, o el apoyo logístico, como el transporte o el alquiler de oficinas.

Indonesia utiliza aplicaciones para teléfonos inteligentes y servicios en línea para expandir el alcance y la calidad de los servicios de asistencia jurídica, incluso a través de aplicaciones en línea que combinan la gestión de casos y la recopilación de datos, la supervisión y el reembolso, así como aplicaciones que ofrecen información legal o hacen coincidir a un cliente con un abogado a través de un mostrador de registro en línea, en función de factores como la ubicación geográfica o la naturaleza sustantiva del caso.

USO DE NUEVAS TECNOLOGÍAS E INTERNET PARA LA GESTIÓN DE CASOS, SUMINISTRO DE CAPACITACIÓN, SEGUIMIENTO DE LISTAS DE CONTROL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN SIERRA LEONA

Los asistentes legales, abogados y otros miembros del personal de la Junta Nacional de Asistencia Jurídica utilizan un grupo de aplicaciones de mensajería para informar sobre sus actividades diarias, apoyarse mutuamente y discutir éxitos y desafíos, así como con fines educativos y de supervisión. Esto es muy importante para el trabajo de la Junta, particularmente en partes remotas del país con acceso limitado o nulo a Internet. Sin este grupo de mensajería, la Junta podría tardar días o semanas en recibir informes de actividades, tiempo en el que los clientes pueden haber sido ya objeto de injusticias y abusos en el acceso a los sistemas de justicia tanto formales como informales.

Los asistentes legales utilizan el grupo para publicar sus actividades de la semana, incluida información sobre actividades de empoderamiento legal en forma de alcance comunitario y escolar. A partir de esto, sus supervisores pueden determinar el número de visitas planificadas para brindar asesoramiento y asistencia jurídica a los clientes. Los asistentes legales brindan actualizaciones instantáneas sobre una visita, por ejemplo, a una estación de policía, y los colegas, incluidos los abogados supervisores, siguen lo que está sucediendo y dan asistencia en caso necesario. Los supervisores pueden evaluar el trabajo de los asistentes legales en términos de cantidad o calidad y, por ejemplo, exigirán respuestas cuando el asistente legal se concentre únicamente en áreas o jefaturas particulares, o cuando se enfoquen en los tribunales formales y no en los informales o viceversa. Otro tema importante es determinar si los temas de los eventos de divulgación se basan en las necesidades de justicia de los beneficiarios seleccionados.

Las comunicaciones también sirven para recopilar datos ya que, durante las visitas a un centro penitenciario, los asistentes legales publican inmediatamente después de la visita la siguiente información: población carcelaria; reclusos sin acusación; reclusos con acusación pero no en juicio; reclusos en prisión preventiva; y reclusos en espera de juicio. Esta información es recopilada al final de la semana para la consideración del Ministerio de Justicia para la presentación de acusaciones, de la Oficina del Presidente del Tribunal Supremo respecto a los reclusos con acusación pero que no se encuentran en juicio, y del Ministerio del Interior y autoridades penitenciarias con respecto al hacinamiento.

Esta información permite a los abogados priorizar su trabajo y servicios, más aún al abordar abusos de derechos humanos. Pueden tomar decisiones rápidas para cambiar la ubicación de la prestación de servicios jurídicos dependiendo de la información recibida en diversas áreas de su lugar de cobertura.

Durante las elecciones presidenciales y parlamentarias de marzo de 2018, el grupo fue utilizado para educar a los asistentes legales sobre las leyes y los procesos electorales como parte de la Campaña contra la violencia antielecciones de la Junta, que tenía como objetivo garantizar elecciones libres, justas y creíbles. Los asistentes legales también pudieron alertar a los abogados para que representaran a los acusados con cargos por delitos electorales de manera oportuna.

vi) Contratación de expertos

Otra manera de lograr una mayor calidad es contratar a expertos que puedan testificar, explicar o proporcionar información técnica a un caso de defensa. Según la **Directriz 12** de los Principios y Directrices de la ONU,

> *el presupuesto de asistencia jurídica debe cubrir toda la gama de servicios que se prestarán a las personas detenidas, arrestadas o encarceladas, sospechosas o imputadas o acusadas de un delito penal, y a las víctimas. Debe dedicarse una financiación especial adecuada a los gastos de defensa, tales como gastos de copiado de expedientes y documentos relevantes y la recopilación de pruebas,* ***gastos relacionados con los peritos, peritos forenses y trabajadores sociales, y los gastos de traslado de estas personas.*** *Los pagos deben ser puntuales.*

OFICINA DE EXPERTOS Y ASESORES TÉCNICOS DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA DE LA NACIÓN ARGENTINA

La oficina está compuesta por médicos forenses, psicólogos, psiquiatras y contadores que pueden intervenir durante todo el proceso penal. El Programa de Asuntos Sociales y Relaciones Comunitarias, integrado principalmente por trabajadores sociales, busca promover el acceso a la justicia en materia de derechos civiles, económicos, sociales y culturales de las personas privadas de la libertad, mediante la eliminación de obstáculos económicos o sociales que puedan impedir el acceso a estos derechos.

vii) Elección del abogado

No existe ningún derecho reconocido que dé la opción de ser representado por un abogado en particular cuando la asistencia jurídica es financiada y proporcionada por el Estado. Según el Comité de Derechos Humanos, a un acusado que recurre a un abogado de asistencia jurídica no se le garantiza un abogado de su elección.[130] A nivel regional, el **Tribunal Europeo de Derechos Humanos** ha señalado que debe tenerse en cuenta la opinión del acusado sobre quién es designado como su abogado de asistencia jurídica.

130 Comunicación no. 677/96, *Teesdale v. Trinidad y Tobago,* dictamen adoptado por el Comité de Derechos Humanos el 1 de abril de 2002, párr. 9,6; Comunicaciones no. 210/1986, 225/1987, *Pratt y Morgan v. Jamaica,* opiniones adoptadas por el Comité de Derechos Humanos el 6 de abril de 1989, párr. 13.2.

No obstante, también ha reconocido que esta opinión puede ser anulada si existen motivos pertinentes y suficientes para considerarlo necesario en interés de la justicia.[131] En el contexto africano, existe un derecho indicativo que reconoce el derecho de las personas a impugnar la elección de su abogado designado por el tribunal.[132]

Sin embargo, algunos países dan a los beneficiarios de asistencia jurídica la opción de elegir al abogado que los representará de una lista que proporciona información relevante sobre el sexo, la especialización o la experiencia del abogado. En países que no lo permiten, la selección de un abogado para un caso debe considerar las necesidades del cliente, que pueden incluir ciertas especializaciones y educación del abogado o habilidades lingüísticas.

En **Inglaterra y Gales**, los clientes pueden elegir quién será su proveedor de asistencia jurídica, siempre que la firma tenga un contrato en la categoría jurídica pertinente del caso. Hay herramientas digitales disponibles, como "Encontrar un asesor legal o mediador"[133] o "Encontrar un abogado",[134] que permiten al cliente buscar en su área local. Parte del papel de la Agencia de Asistencia Jurídica en la administración de la asistencia jurídica, es llevar a cabo procesos de licitación para garantizar que haya suficiente asesoramiento en toda Inglaterra y Gales para todas las categorías de leyes. En **Sudáfrica**, el Código de conducta para profesionales del derecho también reconoce la libertad de los clientes de ser representados por un abogado de su elección.

En **China**, el Centro Provincial de Asistencia Jurídica de Jiangsu aplicó medidas para optimizar la designación de abogados de acuerdo con tres criterios:

1. *La selección está orientada al cliente.* El Centro estableció una base de datos de abogados y, en la medida de lo posible, se respetan las preferencias de los clientes;

2. *La selección se basa en la complejidad y naturaleza del caso.* Por ejemplo, se asignan abogados con conocimientos especializados a los casos que involucran a niños, o se designa a mujeres abogadas como primera opción para brindar asistencia jurídica a mujeres sospechosas o acusadas;

3. *La selección se realiza con base en la continuidad, como principio.* A menos que exista una razón especial, el mismo abogado sería designado para el mismo beneficiario de asistencia jurídica en las etapas de investigación, examen y enjuiciamiento y juicio, a fin de mejorar la eficiencia.

Una medida organizativa diferente podría ofrecer al beneficiario la posibilidad de elegir al abogado de asistencia jurídica, no como un derecho a dicha elección, sino como un derecho a indicar una preferencia. Por ejemplo, el artículo 27 de la Ley sobre asistencia jurídica garantizada por el Estado de la **República de Moldavia** establece que "al asignar un defensor, el Coordinador de la oficina territorial tendrá en cuenta la solicitud del solicitante de nombrar a un determinado abogado defensor, su grado de participación en la ejecución de otras decisiones sobre la prestación de asistencia jurídica calificada, así como otras circunstancias concernientes".[135]

En todo caso, incluso si los acusados no pueden elegir a sus abogados, es necesario que el organismo de asistencia jurídica lleve a cabo un proceso de designación independiente.

131 Corte Europea de Derechos Humanos, Apl. No. 13611/1988, *Croissant v. Alemania,* Sentencia del 25 de septiembre de 1992, párr. 29.

132 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Principios y directrices sobre el derecho a un juicio justo y a la asistencia jurídica en África, art. H(d).

133 Disponible en línea en: https://find-legal-advice.justice.gov.uk/.

134 Disponible en línea en: http://solicitors.lawsociety.org.uk/.

135 Disponible en línea en: www.oijj.org/sites/default/files/law_on_state_guaranteed_legal_aid.pdf.

D. Establecimiento de servicios de asistencia jurídica especializada

La calidad de los servicios es de particular importancia cuando se trata de la prestación de asistencia jurídica a grupos con derechos particulares y / o necesidades específicas, que deben gozar de igualdad de acceso a la asistencia jurídica. El **Principio 13** de los Principios y Directrices de la ONU establece que las habilidades de los abogados deben ser acordes con el delito y las necesidades de los clientes. Por lo tanto, al brindar asistencia jurídica a dichos clientes, se deben desarrollar estándares y ima capacitación específicos, así como procedimientos de escrutinio y acreditación para los proveedores de asistencia jurídica.

De acuerdo con el **Principio 10**, se deben tomar medidas especiales al brindar asistencia jurídica a mujeres, niños y grupos con necesidades específicas, incluidos, entre otros, los ancianos, las minorías, las personas con discapacidades, las personas con enfermedades mentales, las personas que viven con VIH y otras enfermedades contagiosas graves, consumidores de drogas, pueblos indígenas y aborígenes, apátridas, solicitantes de asilo, ciudadanos extranjeros, migrantes y trabajadores migrantes, refugiados y desplazados. Los Estados también deben garantizar que se brinde asistencia jurídica a las personas que viven en zonas rurales, remotas y en áreas económica y socialmente desfavorecidas, así como a las personas que pertenecen a grupos económica y socialmente desfavorecidos.[136]

Según las conclusiones del Estudio mundial, los servicios de asistencia jurídica especializada suelen estar más comúnmente disponibles para los niños (según lo informa el 57% de los Estados miembro), las personas con discapacidad (43%), los refugiados, los solicitantes de asilo y los apátridas (38%) y las mujeres (37 por ciento). Aproximadamente el 29 por ciento de los Estados miembro encuestados indicó que en sus países no se ofrecen servicios de asistencia jurídica especializada. Nueve de cada diez Estados miembro que respondieron, informaron que habían establecido una serie de unidades especializadas y / o personal especializado para trabajar con niños sospechosos o acusados de un delito. Sin embargo, es digno de mención que, de todos los profesionales involucrados en tales procedimientos, los abogados son los que tienen menos probabilidades de estar especializados (35%), seguidos de la policía (51%), los fiscales (55%) y los jueces (77%).[137] Esto es una consecuencia de las obligaciones de los Estados, contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño, de establecer un sistema de justicia juvenil especializado para niños acusados, sospechosos o imputados por un delito.

En términos generales, las medidas para garantizar la calidad de la asistencia jurídica para los grupos marginados o con necesidades especiales pueden incluir:

- *Especificación de las funciones de los proveedores de asistencia jurídica y las autoridades:* Es importante especificar las funciones y responsabilidades de los proveedores de asistencia jurídica y las autoridades frente a cada grupo con necesidades especiales. Estos se pueden extraer de las leyes / políticas / reglamentos vigentes en la jurisdicción. Por ejemplo, si existen esquemas específicos de asistencia jurídica que brindan protección a las personas con discapacidades mentales, lo cual implica que los asistentes legales visiten hospitales psiquiátricos para prestar servicios a personas con discapacidades mentales,

136 Los países pueden priorizar las necesidades de diferentes grupos o definir grupos adicionales que consideren vulnerables. Por ejemplo, en China existen servicios de asistencia jurídica especializada para las personas mayores (ancianos), para las personas con discapacidad y para las personas pertenecientes a minorías étnicas. En Sudáfrica, Legal Aid South Africa (Asistencia Jurídica de Sudáfrica) ha identificado a los detenidos en prisión preventiva como un grupo con necesidades especiales, particularmente a aquellos a quienes se les ha concedido una fianza pero que no pueden pagarla. En Vietnam, la nueva ley de asistencia jurídica de 2017 reconoce a las minorías étnicas, las personas que residen permanentemente en zonas con condiciones socioeconómicas excepcionalmente difíciles, las personas mayores solitarias y las personas con discapacidad.

137 UNODC / PNUD *Estudio Mundial,* pág. 149.

entonces se debe especificar claramente a los abogados en sus cartas de nombramiento o notas de servicio que deben visitar el hospital un número específico de veces a la semana.

- *Paneles especiales:* Es beneficioso tener paneles especiales para tratar con grupos que tienen necesidades especiales específicas. Esto asegura que se pueda ofrecer una representación jurídica especializada eficaz.
- Por ejemplo, en el caso de refugiados o solicitantes de asilo, es posible que no todos los abogados tengan los conocimientos necesarios que les permitan proporcionar una reparación rápida en los casos en que exista el temor de una deportación o detención inmediata.
- *Refuerzo de capacidades:* Cuando se designan paneles especiales, o incluso cuando los proveedores de asistencia jurídica brinden asistencia a todos los grupos, su capacitación debe incluir sesiones sobre grupos con necesidades especiales: leyes, políticas, necesidades y sus responsabilidades hacia cada grupo.
- *Informes específicos:* Para cada categoría especial, la presentación de informes específicos sobre la asistencia jurídica otorgada, los casos particulares, los desafíos enfrentados y los problemas no resueltos puede ser importante no solo para documentar los servicios jurídicos brindados a grupos particulares, sino también para dar forma a cambios de políticas o impulsar la implementación de leyes existentes.
- *Módulos de formación:* Sería útil preparar módulos de formación estandarizados para impartir capacitación a proveedores y administradores de asistencia jurídica. Esto podría incluir el uso de técnicas y métodos de capacitación innovadores para un aprendizaje eficaz.
- *Guías con normas y jurisprudencia:* Para beneficio de los funcionarios de asistencia jurídica, así como para crear conciencia entre el público y otros grupos interesados, se pueden preparar guías sobre las normas y la jurisprudencia de cada grupo con necesidades especiales. Dichas guías pueden establecer normas mínimas básicas para la calidad de los servicios de asistencia jurídica para estos grupos.
- *Supervisión periódica por parte de las autoridades de servicios jurídicos:* Como ocurre con cualquier servicio, la supervisión es esencial para garantizar la calidad de los servicios prestados. Esto encapsula los otros puntos mencionados anteriormente y puede formar parte de las funciones regulares de supervisión de las autoridades de servicios jurídicos.

1. Asistencia jurídica a personas con discapacidad y problemas de salud mental

Las personas con discapacidad requieren asistencia para comprender plenamente los procedimientos legales y participar adecuadamente en ellos sin sufrir discriminación. El tipo de asistencia requerida variará según el tipo de discapacidad y pueden ser necesarios ciertos ajustes en la sala del tribunal, por ejemplo, permitir la entrada de perros de servicio, cerciorarse de que haya a disponibilidad un traductor para el lenguaje de señas o asegurarse de que la sala del tribunal permite el acceso en silla de ruedas. Como se establece explícitamente en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad:[138] "1. Los Estados Parte garantizarán el acceso efectivo a la justicia de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de personas, entre otros, mediante la provisión de ajustes de procedimiento adecuados a la edad, a fin de facilitar su función efectiva como participantes directos e indirectos, incluso como testigos, en todos los procedimientos legales, incluso en las etapas de investigación y otras etapas preliminares; 2. Con el fin de ayudar a garantizar el acceso efectivo a la justicia de las personas con discapacidad, los Estados parte promoverán una capacitación adecuada para quienes trabajan en el campo de la administración de justicia, incluidos la policía y el personal penitenciario". Esto debe incluir a los proveedores de asistencia jurídica.

138 Resolución 61/106 de la Asamblea General, artículo 13 sobre "Acceso a la justicia".

En **China**, los servicios de asistencia jurídica prestados en Guangzhou tomaron en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad mediante un programa específico, que incluía, por ejemplo, información de asistencia jurídica en Braille para ciegos, traductores de lenguaje de señas para sordos, especialmente durante el proceso de entrevistas con abogados, así como visitas domiciliarias para personas con movilidad reducida. Los abogados participaron en consultas legales y conferencias sobre las necesidades legales de las personas con discapacidad, y los institutos de asistencia jurídica de la ciudad designaron abogados para defender a esas personas, tanto a delincuentes como a víctimas.

En **Argentina**, la Defensoría General de la Nación ha brindado representación jurídica a personas con discapacidad mental y física a través de "Defensores Públicos de Menores y Personas con Discapacidad". Actuando en interés de las personas a quienes representan, los defensores públicos pueden coordinar acciones judiciales y extrajudiciales. El "Programa de Atención a la Salud, la Discapacidad y los Adultos Mayores" tenía como propósito ofrecer una amplia gama de servicios para que las personas con discapacidad pudieran ejercer plenamente sus derechos humanos.[139] También existe un grupo de abogados especializados creado al interior de la Oficina, en cumplimiento de la Ley Nacional de Salud Mental, que representa a personas con problemas de salud mental cuando son hospitalizadas sin su consentimiento.

India tiene un esquema aparte para la prestación de asistencia jurídica a las personas con enfermedades mentales, incluidos los presos enfermos mentales.[140] Además, las personas con discapacidad tienen derecho a recibir asistencia jurídica independientemente de su nivel de ingresos.[141]

En **Israel**, la Oficina de Defensoría Pública Nacional (PDO, por sus siglas en inglés) emitió directrices sobre la representación de personas con discapacidad, con base en el derecho legal a la representación de un defensor público de personas con discapacidad mental en todos los procesos penales, independientemente de su situación económica. Hay un departamento específico que representa a estos clientes; una de sus funciones centrales es supervisar la calidad de la representación mediante la construcción de conocimientos profesionales en esta área particular, brindando capacitación continua al personal externo y supervisando su trabajo. Esto incluye la consulta con expertos cuyos servicios están cubiertos por el presupuesto de la PDO. A fin de cooperar con los expertos de manera más eficiente, la PDO mantiene una base de datos que incluye una lista actualizada de expertos ordenados por área de especialización y experiencia profesional. El departamento adopta un enfoque holístico y se ocupa de una variedad de cuestiones legales relevantes para el cliente, incluso a través de la cooperación con los servicios de asistencia jurídica civil. También toma medidas contra prácticas ilegales como la restricción física injustificada de estas personas.

En **Lituania**, la asistencia jurídica secundaria se proporciona independientemente de los bienes que posean y de los ingresos que reciban las personas que tienen una discapacidad grave o incapacidad para trabajar, o si se ha establecido un nivel de necesidades especiales considerables. Cuando un sospechoso o acusado es una persona con discapacidad física o mental, es obligatoria la presencia de un abogado.

139 Esto incluía el refuerzo de habilidades de los Defensores Públicos Federales en temas relacionados con el derecho a la salud y en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad. Una de las principales actividades realizadas fue la elaboración del "Protocolo de Acceso a la Justicia para Personas con Discapacidad", en consulta con la Fiscalía y el Ministerio de Justicia y con la contribución del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas. El Protocolo fue difundido a los administradores de justicia junto con una capacitación para formadores.

140 Esquema NALSA (Servicios Jurídicos para Personas con Enfermedades Mentales y con Discapacidad Mental) (2015).

141 Sección 2(g), Ley de Autoridades de Servicios Jurídicos (1987).

2. Asistencia jurídica adaptada a los niños

Los proveedores de asistencia jurídica tienen una función importante que desempeñar para garantizar que los niños en contacto con el sistema de justicia penal, como presuntos delincuentes o víctimas que participan en los procedimientos, sean tratados conforme a los derechos y las leyes pertinentes, incluidos los procesos especializados. Los proveedores de asistencia jurídica pueden ayudar a garantizar que, desde el principio, los sospechosos y acusados que son niños sean identificados correctamente como tales y se les trate en consecuencia a lo largo de todo el proceso de justicia penal.

Los Principios y Directrices de la ONU brindan un análisis detallado del tipo de servicios necesario para la asistencia jurídica sensible a los niños en la **Directriz 10**. Por primera vez, define el concepto de asistencia jurídica adaptada a los niños y desarrolla los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño con una orientación específica a la prestación de dicha asistencia a los niños. La asistencia jurídica adaptada a los niños está definida en la **Directriz 11** como "la prestación de asistencia jurídica a los niños en procedimientos penales, civiles y administrativos que sea accesible, apropiada para la edad, multidisciplinaria y eficaz, y que responda a la gama de necesidades legales y sociales que enfrentan los niños y los jóvenes. La asistencia jurídica adaptada a los niños es proporcionada por abogados y no abogados que están capacitados en derecho del niño y desarrollo infantil y adolescente, y que pueden comunicarse de manera eficaz con los niños y sus cuidadores". La **Directriz 11** también recomienda que los Estados tomen medidas para establecer sistemas de asistencia jurídica adaptados a los niños. Los Estados tienden a adoptar un enfoque centrado en los adultos, especialmente cuando se trata de jóvenes sospechosos, esto debe abordarse para que la prestación de asistencia jurídica sensible a los niños funcione en el contexto de un sistema de justicia adaptado a los niños.

La asistencia jurídica adaptada a los niños es un tema importante que se trata en publicaciones específicas, en particular la herramienta de orientación *Asistencia jurídica adaptada a los niños en África,* elaborada conjuntamente por UNODC, PNUD y UNICEF, para brindar orientación a los profesionales y los formuladores de políticas.[142] Hay muchas normas internacionales relacionadas que se aplican a los niños en el sistema de justicia penal,[143] que están más allá del alcance de esta publicación, con las que todo proveedor de asistencia jurídica que trabaje con niños debería estar familiarizado. Las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal son las normas más recientes y establecen para los Estados lo siguiente:

> 35 b) Asegurar que los niños tengan acceso continuo a asistencia jurídica financiada por el gobierno durante todas las etapas del proceso judicial; c) Garantizar que los niños puedan ejercer su derecho a apelar una sentencia y obtener la asistencia jurídica necesaria para hacerlo.

La discusión aquí se centra en las medidas que son relevantes para garantizar la calidad de los servicios, según se recoge en la **Directriz 10** anterior. Un sistema de asistencia jurídica de alta calidad para niños requiere el establecimiento de normas profesionales para los proveedores de asistencia jurídica, y una capacitación

142 UNODC, PNUD, UNICEF *Asistencia Jurídica adaptada a los Niños en África* (2011), págs. 16–20.

143 Marco jurídico internacional pertinente en materia de justicia para los niños: la Convención sobre los Derechos del Niño; las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad); las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Reglas de La Habana); las Directrices para la acción sobre los niños en el sistema de justicia penal (Directrices de Viena); las Directrices sobre justicia en asuntos relacionados con niños víctimas y testigos de delitos; y las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal.

que se enfoque en las necesidades únicas de los clientes infantiles y en el desarrollo de la implementación de legislación especializada relacionada con la niñez, como un área de especialización jurídica reconocida y respetada.[144] **Canadá** tiene un Régimen de Justicia Penal Juvenil que garantiza que todos los jóvenes que enfrentan cargos tengan asistencia jurídica. En respuesta, varios planes canadienses de asistencia jurídica han establecido programas clínicos especializados para atender a los jóvenes acusados de delitos penales.

BUENAS PRÁCTICAS PARA ORGANIZACIONES QUE BRINDAN ASISTENCIA JURÍDICA A NIÑOS [a]

1. Identificación de áreas objetivo para la prestación de asistencia jurídica adaptada a los niños con base en la evaluación de las necesidades de asistencia jurídica adaptada a los niños.
2. Coordinación con otras agencias y grupos que brindan asistencia jurídica a fin de minimizar la duplicación de esfuerzos, así como coordinación con otros proveedores de servicios para asegurar que los niños sean canalizados a los servicios esenciales.
3. Creación de normas mínimas para proveedores de asistencia jurídica adaptada a los niños.
4. Promoción de programas integrales de asistencia jurídica adaptada a los niños con apoyo, incluidos actores gubernamentales y no gubernamentales.
5. Dotación de personal y recursos para los programas de prestación de asistencia jurídica que incluyen abogados y no abogados.
6. Ofrecimiento de educación continua a los proveedores de servicios para el personal.
7. Fomento y apoyo a quienes brindan servicios directos a los niños.

a UNODC, PNUD, UNICEF, *Asistencia jurídica adaptada a los niños en África* (2011), págs. 16–20.

Las reglas modelo que rigen la conducta de abogados y no abogados defensores de los niños deben establecer los deberes de dichos defensores y las normas aplicables de profesionalismo, incluida la integridad, minuciosidad, prontitud, capacidad de respuesta, mantenimiento de registros y capacitación continua. Si bien la mayoría de los países tiene reglas de conducta profesional para los abogados, estas normas no contienen pautas específicas con respecto a la representación de los niños, como la naturaleza de la relación entre el defensor y el niño y el posible conflicto entre el deber de representación celosa y el deber de actuar en el mejor interés del niño. También sería útil recibir orientación sobre cómo representar a los niños en casos de conflicto con los padres. Estos códigos de conducta deben enmendarse para proporcionar normas adicionales más específicas para brindar un servicio de asistencia jurídica adaptada a los niños, especialmente códigos de conducta para los proveedores de asistencia jurídica, que podrían incluir disposiciones que reconozcan y describan las obligaciones especiales involucradas en la representación de los niños, asimismo podrían incluir disposiciones que autoricen expresamente la prestación de servicios jurídicos a los niños por parte de defensores no abogados que trabajen con agencias, ONG, colegios de abogados y abogados individuales, así como estudiantes de derecho para ejercer la abogacía en representación de los niños en clínicas legales supervisadas de las facultades de derecho. También deben incluir directrices estrictas sobre la investigación y el registro de toda persona que trabaje con niños para proteger a los niños de posibles abusadores. Finalmente, también se

144 UNODC, PNUD, UNICEF *Child-Friendly Legal Aid in Africa* [*Asistencia Jurídica adaptada para los Niños en África*] (2011), págs. 16–20.

podrían desarrollar reglas modelo que rijan la conducta de los defensores abogados y no abogados de los niños. Estas reglas establecerían los deberes de dichos defensores y las normas aplicables de profesionalismo, incluida la integridad, minuciosidad, prontitud, capacidad de respuesta, mantenimiento de registros y capacitación continua. La cuestión de la evaluación de la edad es una preocupación común en muchos países, en particular aquellos en los que el registro de nacimientos aún no es universal, además de la preocupación por los menores no acompañados. Los abogados y los asistentes legales a menudo pueden estar a la vanguardia para abordar este problema.

Existen normas regionales, por ejemplo, dentro de la **Unión Europea**. En el contexto de la Unión Europea, la Directiva (UE) 2016/800 del Parlamento Europeo y del Consejo del 11 de mayo de 2016, sobre garantías procesales para los niños sospechosos o acusados en procesos penales[145] es un instrumento reciente que se centra específicamente en los niños. Prevé, entre otras cosas, el derecho del niño sospechoso o acusado a recibir asistencia jurídica. El informe de la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA, por sus siglas en inglés) sobre los derechos del niño y la justicia recomienda: "los Estados miembro de la UE deben examinar la posibilidad de proporcionar asistencia jurídica de forma incondicional a todos los niños independientemente de su edad y de su papel como sospechosos / delincuentes, víctimas o testigos en los procedimientos judiciales.[146] La asistencia jurídica debe incluir el acceso gratuito al asesoramiento para los niños testigos y la representación legal de los niños víctimas o sospechosos / delincuentes durante todo el proceso. Se debe promover la participación de abogados especializados en niños". La sociedad civil, liderada por Defence for Children International, también ha elaborado orientaciones prácticas.[147]

i) Impartición de formación especializada a los proveedores de asistencia jurídica

Los proveedores de asistencia jurídica para niños, hayan recibido o no formación jurídica, deben recibir formación continua en áreas de interés para la representación de los clientes niños. En la medida de lo posible, la capacitación en conceptos legales sustantivos y las leyes, reglamentos y normas aplicables, así como la capacitación en habilidades de comunicación, defensa, negociación y mediación debe basarse en problemas y ser interactiva. Las leyes relativas a los niños forman parte del derecho internacional, en particular la CDN, las disposiciones constitucionales nacionales, la legislación y los reglamentos, así como las normas internacionales y regionales. Existe un conocimiento cada vez mayor sobre cómo capacitar a profesionales y voluntarios sobre los derechos de los niños y sobre la representación de los niños. El desafío es transmitir esta información de manera significativa a quienes trabajan en el terreno en representación de los niños. Dado que los principales grupos de líderes que apoyan la prestación de servicios jurídicos adaptados a los niños son los abogados y los jueces, las facultades de derecho deben continuar y ampliar el desarrollo de planes de estudio sobre los derechos del niño y el derecho infantil para los cursos de pregrado y posgrado y otros cursos. Los proveedores de asistencia jurídica también deben tomar parte en la formación profesional que se imparte a las fuerzas del orden, los jueces y los fiscales sobre los derechos del niño y el derecho infantil. En Níger, UNODC capacitó a aquellos abogados que habían sido incluidos en la lista del juez de menores para representar a los niños en cuanto a los derechos y representación de los niños, prestando especial atención a los niños que habían sido explotados por grupos terroristas.

145 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0800.

146 Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Report on Children's Rights and Justice [Informe sobre los derechos del niño y la justicia], (2018), https:// fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-minimum-age-childrenrights_en.pdf

147 Un proyecto cofinanciado por la Unión Europea dirigido por Defence for Children International incluyó la elaboración de un manual sobre la representación de los niños, titulado "Guía práctica para abogados: ¿Cómo defender a un niño en conflicto con la ley?" (2018). Disponible en línea en: www.mylawyermyrights.eu.

MANUAL PARA PROFESIONALES

En el contexto de un proyecto financiado por el Programa de Derechos, Igualdad y Ciudadanía de la Unión Europea, se elaboró un manual titulado "Manual para profesionales de la promoción de los derechos de defensa de los niños". [a]

a Disponible en línea en: https://fairtrials.org/publication/advancing-defence-rights-children.

ii) Evaluación del desempeño de los proveedores de asistencia jurídica adaptada a los niños

Para evaluar la calidad de los servicios prestados por los proveedores de asistencia jurídica adaptada a los niños, se han identificado varias buenas prácticas que podrían utilizarse como criterios para evaluar las acciones de los proveedores:[148]

- Conocimiento de las leyes, reglamentos y prácticas pertinentes para la prestación de asistencia jurídica adaptada a los niños;
- Conocimientos y habilidades necesarios para establecer relaciones con los niños, basados en el conocimiento de las diferencias de desarrollo entre adultos y niños, que fomenten una comunicación integral y efectiva para que toda la información relevante sea conocida y considerada en la toma de decisiones;
- Reconocimiento del papel del niño y su capacidad evolutiva para tomar decisiones respecto a los pasos que se deben dar en su nombre, y adaptación del papel del niño en la toma de decisiones en el ejercicio del juicio profesional por parte del proveedor de asistencia jurídica;
- Ejercicio de una defensa eficaz en nombre del niño, incluida la determinación de qué modelo de defensa tendrá los efectos más positivos a corto y a largo plazo sobre los niños a nivel individual y los grupos de niños vulnerables;
- Capacitación y habilidades para comprender los contextos culturales y comunitarios en los que se brinda asistencia jurídica;
- Profundidad en la comprensión de los problemas que enfrentan los niños a nivel individual y los grupos vulnerables de niños, así como en el diseño de soluciones a dichos problemas;
- Capacidad para llevar a cabo investigaciones exhaustivas para descubrir todos los hechos relevantes para la prestación de asistencia jurídica adaptada a los niños;
- Capacidad para moverse por múltiples sistemas utilizando eficazmente las habilidades de defensa, negociación, mediación y litigios en los tribunales para lograr los resultados deseados;
- Conocimiento y capacidad para vincular a los niños con otros proveedores de servicios esenciales para garantizar que sus necesidades se aborden de manera integral;[149]
- Conocimientos básicos de los traumas y su impacto en los niños víctimas, y mecanismos de canalización a los centros de apoyo a niños víctimas.

148 UNODC, PNUD, UNICEF, *Asistencia Jurídica adaptada a los Niños en África* (2011), págs. 16–20.

149 UNODC, PNUD, UNICEF, *Child-Friendly Legal Aid in Africa* [*Asistencia Jurídica adaptada a los Niños en África*] (2011), págs. 16–20.

LIBERIA - MANUAL DE PRÁCTICAS PARA DEFENSORES PÚBLICOS

Los abogados que representan a los niños deben tener conocimientos de justicia en los procedimientos relacionados con niños.

Disposiciones clave relacionadas con la responsabilidad penal: Los abogados deben familiarizarse con las disposiciones clave relacionadas con la "responsabilidad penal" según lo dispuesto en los instrumentos internacionales y regionales con respecto a los niños en conflicto con la ley, por ejemplo, la edad de responsabilidad penal. Normalmente, cuando existe incertidumbre sobre la edad del niño, el tribunal de menores ordena la evaluación de la edad lo antes posible. Los abogados deben participar durante el proceso de evaluación de la edad y asegurarse de que el proceso no sea perjudicial para el niño en conflicto con la ley. Los abogados deben conocer plenamente las normas y procedimientos relacionados con la desviación en sus leyes nacionales a fin de proporcionar apoyo y asistencia jurídica integral al niño y garantizar la máxima protección de los derechos del niño en conflicto con la ley. Si hay programas de justicia restaurativa disponibles en el país, los abogados deben participar en los procedimientos judiciales para utilizar estos procedimientos alternativos y orientar en consecuencia a los niños / padres / tutores. [a]

a Manual de práctica de defensa penal para defensores públicos de Liberia, desarrollado para el proyecto UNODC 2013-2015 "Promoción del estado de derecho y la gobernanza en el sistema de justicia penal en Liberia".

3. Asistencia jurídica para mujeres

La directriz 9 de los Principios y Directrices de la ONU sobre la implementación del derecho de las mujeres a acceder a la asistencia jurídica establece que:

> *Los Estados deben tomar medidas aplicables y apropiadas para garantizar el derecho de las mujeres a acceder a la asistencia jurídica, incluyendo: (a) Introducir una política activa de incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas, leyes, procedimientos, programas y prácticas relacionados con la asistencia jurídica, para garantizar la igualdad de género y el acceso equitativo y justo a la justicia; b) Adoptar medidas activas para garantizar que, en la medida de lo posible, haya abogadas mujeres que representen a las mujeres acusadas, imputadas y víctimas; c) Brindar asistencia jurídica, asesoramiento y servicios de apoyo judicial en todos los procedimientos legales a las mujeres víctimas de violencia a fin de garantizar el acceso a la justicia y evitar la victimización secundaria y otros servicios similares, que pueden incluir la traducción de documentos legales cuando así se solicite o requiera. La Directriz 17 establece que los Estados deben brindar capacitación sensible al género a los proveedores de asistencia jurídica.*

La calidad de los servicios de asistencia jurídica que estén en consonancia con las normas de derechos humanos también implica el establecimiento de medidas sensibles al género. Las mujeres, como tales, no son un grupo vulnerable, pero pueden estar sujetas a obstáculos específicos para acceder a la justicia y pueden enfrentar discriminación cuando entran en conflicto con el sistema de justicia penal. En muchos países, las mujeres encuentran dificultades para comprender y moverse en el sistema de justicia penal debido a las barreras del idioma, el analfabetismo o el conocimiento insuficiente de sus derechos, así como a las barreras culturales dentro de las comunidades. Además, como sospechosas, delincuentes y presas, las mujeres enfrentan desafíos únicos en el sistema de justicia penal, que generalmente está orientado a lidiar con delincuentes masculinos y, en su mayo-

ría, no aborda adecuadamente las diferentes características y necesidades de las mujeres. Con mayor frecuencia que sus contrapartes masculinas, las reclusas tienen necesidades de salud complejas, estrés postraumático o trastornos por consumo de drogas, o intentan suicidarse en la cárcel.[150] La siguiente tabla muestra los desafíos a lo largo de la cadena de justicia para las mujeres en conflicto con la ley.[151]

Cadena de justicia	Desafíos para las mujeres
Prevención / gobierno a nivel nacional o local	• Las experiencias únicas de las mujeres, incluida la victimización, no se consideran en las políticas nacionales de prevención del delito.
	• El derecho penal puede definir delitos que solamente (o en su mayoría) las mujeres pueden cometer.
Contacto inicial / policía	• Las mujeres pueden sufrir especialmente de analfabetismo y falta de conocimiento sobre sus derechos; a menudo carecen del conocimiento o la experiencia necesarios para comprender y moverse en el sistema de justicia penal.
	• Las mujeres tienen recursos financieros limitados para moverse con eficacia por el sistema; no pueden permitirse pagar una fianza ni ser liberadas con garantías.
	• Las mujeres con responsabilidades de cuidado de niños serán las más afectadas por la decisión de un arresto.
	• En la mayoría de los casos, no se dispone de asistencia jurídica o asesoramiento jurídico en esta etapa; las mujeres pueden no tener recursos económicos para pagar los servicios legales.
	• Las mujeres que han sido arrestadas o detenidas pueden estar en riesgo de sufrir violencia sexual y otras formas de violencia, o la amenaza de abuso por parte de funcionarios del Estado.
Investigación / policía	• La mayoría de los agentes de policía son hombres y / o no están capacitados en interrogatorios sensibles al género.
	• Las sospechosas y acusadas corren mayor riesgo de sufrir tortura u otras formas de malos tratos, que van desde la negligencia y la demanda de sobornos hasta las confesiones obtenidas mediante coerción y la detención ilegal.
	• Las mujeres analfabetas corren el riesgo de firmar declaraciones que contienen graves implicaciones legales y de estar expuestas a la coacción.
Antes del juicio / policía y servicios de asistencia jurídica	• Las mujeres en prisión preventiva corren el riesgo de sufrir violencia sexual y otras formas de abuso.
	• Las mujeres que se encuentran en prisión preventiva pueden perder sus trabajos como resultado de ello y sufrir más estrés cuando se interrumpe el contacto con los hijos.
	• Incluso en esta etapa, la mayoría de las personas acusadas no tendrá acceso a asesoramiento o representación legal antes del juicio.
	• Los períodos de prisión preventiva son largos y esto somete a las mujeres a muchas formas de consecuencias socioeconómicas.

150 ONU Mujeres, PNUD, UNODC, ACNUDH, *Conjunto de herramientas para profesionales sobre el acceso de las mujeres a la justicia* Programación
(2018), Módulo 4: Mujeres en conflicto con la ley. Véanse los desafíos únicos que enfrentan las mujeres en el sistema de justicia penal, págs. 7-8. Disponible en línea en: www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publica-tions/2018/wa2j-module4-en.pdf?la=en&vs=2657.

151 Ibíd., Tabla 4.1.

Cadena de justicia	Desafíos para las mujeres
Juicio / tribunal, enjuiciamiento, asistencia jurídica	• La falta de representación legal puede reducir las posibilidades de que las acusadas sean consideradas para libertad bajo fianza, dar lugar a sistemas judiciales atrasados, juicios lentos y una detención preventiva prolongada.
Sentencia / tribunal y prisión / servicio correccional, servicios sociales	• Los jueces no se apegan lo suficiente a los informes de los servicios sociales para identificar circunstancias atenuantes para las mujeres delincuentes. • Los jueces no conocen la historia ni los antecedentes de las mujeres y no aplican alternativas al encarcelamiento. • El encarcelamiento crea desafíos únicos para las mujeres: por ejemplo, necesidades de higiene y atención médica específicas de género, o falta de contacto con el mundo exterior (debido a la ubicación de las cárceles de mujeres y/o tasas más altas de abandono y estigma). • Las mujeres embarazadas o con hijos se ven particularmente afectadas: por ejemplo, las necesidades específicas de atención médica, el interés superior del niño. • Las reclusas corren riesgo de sufrir violencia sexual y otras formas de abuso.
Servicio posterior al juicio / penitenciario, servicio de libertad condicional, servicios sociales	• Las reclusas experimentan dificultades para encontrar vivienda y trabajo; tienen dificultades para reunirse con miembros de la familia y sus hijos. Las mujeres son más estigmatizadas y, a menudo, rechazadas por las comunidades locales. • En general, existe una falta de acceso a la atención posterior a la liberación, al seguimiento adecuado y a la atención de necesidades complejas de salud mental para las mujeres.

El Comité de la CEDAW ha delineado algunos de los desafíos particulares para el acceso de las mujeres a la justicia, que incluyen "la centralización de tribunales y órganos cuasijudiciales en las principales ciudades, su no disponibilidad en regiones rurales y remotas, el tiempo y el dinero necesarios para acceder a ellos, la complejidad de los procedimientos, las barreras físicas para las mujeres con discapacidad, la falta de acceso a un asesoramiento legal de calidad y competente en materia de género, incluida la asistencia jurídica, así como las deficiencias que a menudo se observan en la calidad de los sistemas de justicia (juicios / decisiones insensibles al género por falta de capacitación, demoras y excesiva duración de los procesos, corrupción, etc.), todo lo cual impide que las mujeres accedan a la justicia".[152]

En lo que respecta a las mujeres delincuentes y las mujeres víctimas y sobrevivientes de la violencia, esto también debe incluir medidas y normas institucionales para garantizar que se contraten, retengan o asciendan suficientes mujeres proveedoras de asistencia jurídica para llevar a la práctica el derecho de las mujeres a hablar con una profesional y ser representadas por abogadas mujeres.[153]

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha explicado que una buena calidad de justicia, para establecer una protección legal e igualitaria de los derechos de las mujeres "requiere que los sistemas de justicia sean contextualizados, dinámicos, participativos, abiertos a medidas prácticas innovadoras, sensibles al género, y que tengan en cuenta las crecientes demandas de justicia de las mujeres". Los sistemas legales deben reformarse y desarrollarse para lograr esta buena calidad de justicia. El Comité de la CEDAW brindó orientación adicional en su Recomendación general 33 sobre el acceso a la justicia para

152 Recomendación general no. 33 de la CEDAW.

153 Estrategias y medidas prácticas modelo actualizadas, párr. 16(kl); Principios y Directrices de la ONU, Directrices 9 y 15; y el desarrollo de normas de práctica y comportamiento aplicables y códigos de conducta que promuevan la justicia y la igualdad de género (Estrategias y Medidas Prácticas Modelo actualizadas, párr. 20 d)).

las mujeres, que se desarrolló en el Conjunto de herramientas para profesionales sobre el acceso a la justicia para las mujeres.[154] La recomendación es:

> *Asegurar que los proveedores de asistencia jurídica y defensa pública sean competentes y sensibles al género, respeten la confidencialidad y se les conceda el tiempo suficiente para defender a sus clientes. Supervisar de cerca los procedimientos de sentencia y eliminar cualquier discriminación contra las mujeres en las penas previstas para delitos y faltas particulares y al determinar la elegibilidad para la libertad condicional o la liberación anticipada de la detención. Adoptar procedimientos sensibles al género para evitar la revictimización y la estigmatización, establecer unidades especiales de protección y oficinas de género en las estaciones de policía, realizar investigaciones de forma confidencial y sensible y garantizar que, durante las investigaciones y los juicios, se dé el mismo peso al testimonio de mujeres y niñas que al de los hombres.155*

Los profesionales de la justicia penal no son inmunes a las normas sociales y culturales de género que dictan cómo deben comportarse las mujeres. Por lo tanto, al interactuar con mujeres en conflicto con la ley, estos actores pueden reforzar y perpetuar estereotipos, por ejemplo, al imponer penas más severas a las mujeres en comparación con las impuestas a los hombres por ciertos delitos, como el abandono infantil, la prostitución u otras acciones que se percibe que violan los parámetros de "conducta adecuada" para las mujeres. Para promover instituciones de buena calidad, los actores de la justicia penal deben ser conscientes de los estereotipos, percepciones y actitudes que pueden influir en sus acciones y respuestas. Las OSC, los colegios de abogados y los proveedores de asistencia jurídica (abogados que prestan servicios de asistencia jurídica) deben tener la experiencia y los conocimientos adecuados para brindar un asesoramiento legal apropiado y deben estar bien informados sobre las necesidades especiales de las mujeres y, cuando sea posible, las abogadas mujeres deben representar a las mujeres. En todos los casos, los proveedores de asistencia jurídica deben tener una formación específica sobre las normas pertinentesde igualdad de género y otras normas relacionadas que sean aplicables al caso.[156]

En muchos países, se establecieron servicios de asistencia jurídica específicos para mujeres en forma de centros de asistencia jurídica para la mujer.[157] Estos servicios suelen estar vinculados a unidades especializadas para mujeres en la policía o en el servicio penitenciario.

> *En China, se puede encontrar un ejemplo en el Departamento de Asistencia Jurídica Municipal de Guangzhou, que en coordinación con la Federación de Mujeres de Guangzhou ha establecido 11 estaciones de asistencia jurídica para mujeres que, entre otras cosas, trabajan para iniciar programas de protección a los derechos de las mujeres y brindar asistencia a las mujeres elegibles que son víctimas de violencia doméstica y otros delitos.158*

---

154 Disponible en línea en: www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_jus-ticeandruleoflaw/toolkit--women-s-access-to-justice.html.

155 Ibíd., Módulo 4, p. 25. Basado en CEDAW GR 33, párrs. 37(b), 51(m) y CEDAW GR 30, párr. 81(h).

156 Conjunto de herramientas para profesionales de ONU Mujeres sobre la programación del acceso de las mujeres a la justicia (2018), Módulo 4: Mujeres en conflicto con la ley, pág. 26.

157 En algunos países africanos se crearon clínicas de asistencia jurídica, boutiques o centros de ventanilla única para mujeres. Véase el Manual de UNODC para mejorar el acceso a la asistencia jurídica en África (2010), págs. 81-84.

158 Véase también el documento de la Sala de Conferencias 4 del 27º período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, titulado "Outcome of the Cross-Regional Seminar on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems – Quality Assurance, Holistic Services and Equity in Access" [Resultado del seminario interregional sobre acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal: Aseguramiento de la calidad, servicios integrales y equidad en el acceso], celebrada en la ciudad de Guangzhou, República Popular de China, del 24 al 25 de enero de 2018. Disponible en línea en: www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Ses-sions/CCPCJ_27/E_CN15_2018_CRP4_e_V1803080.pdf.

En **Argentina**, el Ministerio Público de la Defensa de la Nación (MPD) creó la Comisión de Asuntos de Género para facilitar el acceso de las mujeres a la justicia, brindar una mejor defensa de sus derechos y facilitar la implementación de estrategias de defensa con perspectiva de género, en particular en los casos de mujeres que son víctimas de violencia y están en conflicto con la ley penal. El personal está constituido por abogados con formación específica en derechos humanos y derecho penal internacional y orientación en cuestiones de género. La Comisión tiene derecho a participar en la elaboración de las estrategias de defensa que puedan requerir los defensores públicos; brindar apoyo en los casos que el MPD declare de especial interés institucional; participar en la redacción de proyectos de instrucciones o recomendaciones que busquen garantizar una adecuada defensa de los derechos de las mujeres; realizar programas de sensibilización sobre los derechos fundamentales de la mujer; promover acuerdos de cooperación con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que se ocupan principalmente de los derechos de la mujer; e implementar actividades de capacitación obligatorias en temas de género para todos los miembros del MPD a través de seminarios obligatorios. El MPD también creó el Programa de Asistencia Jurídica para Mujeres Confinadas a fin de asegurar el acceso a la justicia de las mujeres privadas de la libertad y brindarles asesoría y asistencia jurídica en asuntos no penales en caso de requerirse. Una de las conclusiones del Programa fue que los conflictos familiares son muy frecuentes para las mujeres privadas de la libertad, por lo que están presentes en la mayoría de las consultas, particularmente las relacionadas con los problemas que enfrentan los niños cuando las madres están en prisión.

En **Vietnam**, los servicios de asistencia jurídica se han centrado en brindar asistencia a las mujeres víctimas de violencia doméstica como parte de un esfuerzo nacional para abordar este tipo específico de violencia. En el marco de un proyecto de UNODC, se elaboraron materiales de capacitación para las fuerzas del orden, los agentes de justicia y los proveedores de asistencia jurídica que trabajan con estas víctimas. El proyecto brindó asistencia y capacitación a la Agencia Nacional de Asistencia Jurídica (NLAA, por sus siglas en inglés) con respecto al fortalecimiento de su capacidad para apoyar a las víctimas de violencia doméstica, recopilando y analizando datos sobre los servicios prestados y creando conciencia sobre el hecho de que la violencia doméstica no es un "asunto privado" y es ilegal. Se impartió capacitación sobre cómo brindar asistencia jurídica para sobrevivientes de violencia doméstica a los proveedores de asistencia jurídica locales y provinciales en todo el país. El proyecto también apoyó a las ONG que brindan servicios legales a víctimas de violencia de género.

UNODC / ONU MUJERES CON ACNUDH: MEJORA DEL ACCESO A LA ASISTENCIA JURÍDICA PARA MUJERES EN ÁFRICA OCCIDENTAL [a]

Este proyecto conjunto, iniciado en 2018, tiene como objetivo mejorar el acceso de las mujeres a la justicia, dirigido a Liberia, Senegal y Sierra Leona. Se centra en mejorar la situación de las mujeres que corren un riesgo particular de ser "abandonadas", es decir, víctimas / supervivientes de violencia y mujeres en el sistema de justicia penal, ya sea como víctimas, testigos, acusadas o prisioneras. Promueve la igualdad de género y la inclusión social mediante la promoción de medidas para cerrar importantes brechas legales y prácticas que impiden que las mujeres accedan al sistema de justicia penal en pie de igualdad con los hombres, debido a los obstáculos existentes en el acceso a la asistencia jurídica. Todas las actividades del proyecto prestarán atención específica a las múltiples y entrecruzadas formas de discriminación que afectan a algunas mujeres incluso más que a otras (por ejemplo, mujeres ancianas, mujeres con discapacidades, mujeres indígenas o pertenecientes a minorías, etc.).

La implementación comenzó con una evaluación integral en los tres países con el fin de identificar brechas y obstáculos para la prestación de asistencia jurídica sensible al género y recomendaciones

sobre cómo las mujeres pueden ser mejor apoyadas en las tres dimensiones del proyecto: marcos legales y de políticas; prestación de asistencia jurídica; y empoderamiento legal. Se proporciona asistencia legislativa y normativa mediante la organización de una serie de talleres para las partes interesadas nacionales pertinentes a fin de apoyar la creación de consenso sobre las recomendaciones y la planificación de acciones con miras a alinear las leyes y políticas sobre asistencia jurídica con los estándares y las normas internacionales. La capacidad de los proveedores de asistencia jurídica se mejorará mediante el desarrollo de una herramienta de formación, que se contextualizará y utilizará en los talleres nacionales de capacitación para formadores, seguida de una capacitación impartida por los formadores. Las actividades de empoderamiento legal incluirán programas comunitarios de conciencia legal, con un enfoque en la capacitación de mujeres líderes y la participación de organizaciones de mujeres para mejorar la educación legal y el acceso a la información legal para las mujeres, especialmente las más vulnerables.

a Más información en www.un.org/development/desa/da/individual-project-view-public/?project_id=1524& _wpnonce=a521271154

4. Asistencia jurídica a las víctimas

Declaración de principios básicos de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder:

> 5. Deben establecerse y fortalecerse los mecanismos judiciales y administrativos, cuando sea necesario, para que las víctimas puedan obtener reparación mediante procedimientos formales o informales que sean expeditos, justos, económicos y accesibles. Se debe informar a las víctimas de sus derechos al momento de solicitar reparación a través de dichos mecanismos.
>
> 6. La capacidad de respuesta de los procesos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas debería ser facilitada: […]
> *c) Brindando la asistencia adecuada a las víctimas durante todo el proceso legal;*

Principios y Directrices de la ONU, el **Principio 4** sobre asistencia jurídica para las víctimas de delitos establece:

> *24. Sin perjuicio o incompatibilidad con los derechos del acusado, los Estados deben, cuando proceda, proporcionar asistencia jurídica a las víctimas de delitos.*

Principios y Directrices de la ONU, la **Directriz 7** sobre asistencia jurídica a las víctimas:

> *48. Sin perjuicio o incompatibilidad con los derechos del acusado y de conformidad con la legislación nacional pertinente, los Estados deben tomar las medidas adecuadas, cuando proceda, para garantizar que:*
>
> *a) Se brinde a las víctimas de delitos el asesoramiento, la asistencia, la atención, las instalaciones y el apoyo adecuados a lo largo del proceso de justicia penal, de manera que se evite la victimización repetida y la victimización secundaria;*
>
> *b) Los niños víctimas reciban asistencia jurídica según sea necesario, de conformidad con las Directrices sobre la justicia en asuntos que involucran a niños víctimas y testigos de delitos;*

c) Las víctimas reciban asesoramiento jurídico sobre cualquier aspecto de su participación en el proceso de justicia penal, incluida la posibilidad de emprender acciones civiles o reclamar una indemnización en procedimientos judiciales separados, lo que sea compatible con la legislación nacional pertinente;

(d) Las víctimas sean informadas de inmediato por la policía y otros respondentes de primera línea (es decir, proveedores de servicios de salud, sociales y de bienestar infantil) sobre su derecho a la información y su beneficio de asistencia jurídica, asistencia y protección y de cómo acceder tales derechos;

e) Las opiniones y preocupaciones de las víctimas se presenten y consideren en las etapas apropiadas del proceso de justicia penal cuando sus intereses personales se vean afectados o cuando los intereses de la justicia así lo requieran;

f) Las agencias de servicios a las víctimas y las organizaciones no gubernamentales puedan proporcionar asistencia jurídica a las víctimas;

(g) Se establezcan mecanismos y procedimientos para asegurar una estrecha cooperación y sistemas de canalización adecuados entre los proveedores de asistencia jurídica y otros profesionales (es decir, proveedores de servicios de salud, sociales y de bienestar infantil) para obtener una comprensión integral de la víctima, así como una evaluación de su situación y necesidades legales, psicológicas, sociales, emocionales, físicas y cognitivas.

A nivel mundial, el 61% de los Estados miembro que respondieron al Estudio Mundial (solo el 50% en países de bajos ingresos) indicó que en todos los procedimientos judiciales se brindaba asesoramiento legal y servicios judiciales a mujeres víctimas de violencia, incluidas las víctimas de violencia sexual y de género. Cuando se les preguntó acerca de los obstáculos más importantes que enfrentan las mujeres para acceder a la asistencia jurídica, los expertos nacionales identificaron una amplia gama de problemas, algunos de los cuales tienen más protagonismo en ciertas regiones que en otras. Por ejemplo, el 80% de los expertos de la región de Oriente Medio y África del Norte informó que las mujeres de sus países a menudo no saben cómo acceder a los servicios de asistencia jurídica; el 82% de los expertos de Asia y el Pacífico observó que las mujeres pueden no saber que los servicios de asistencia jurídica están disponibles a un costo reducido o gratuito; y el 63% de los expertos de Europa oriental y Asia central y el 50% del Grupo de Europa occidental y otros países señalaron que la falta de servicios de asistencia jurídica especializada para mujeres es un obstáculo importante.[159]

Asistencia jurídica a víctimas de violencia de género

Los servicios de asistencia jurídica de buena calidad son particularmente importantes para las víctimas de violencia de género, predominantemente mujeres y niñas por lo general, que enfrentan desafíos específicos en el sistema de justicia penal. Muchas víctimas no están familiarizadas con el proceso de justicia penal, no tienen acceso a los servicios de asistencia jurídica y, por lo tanto, no están informadas de lo que se espera de ellas. A menudo también se carece de asistencia jurídica gratuita o de servicios de interpretación y apoyo judicial. No siempre se toma en cuenta la vulnerabilidad de las mujeres víctimas de violencia de género y, a menudo, no se atienden sus necesidades específicas. Sin la asistencia jurídica adecuada, estas mujeres

159 UNODC / PNUD Estudio Mundial, pág. 149.

pueden correr un mayor riesgo de victimización secundaria, incluyendo si se les exige que testifiquen varias veces, a menudo en presencia del acusado, y se enfrentarán a estereotipos judiciales de género y decisiones que no sean favorables a las víctimas, lo que las llevará a retirarse del caso, aumentarán las tasas de deserción y disminuirán las tasas de condenas.[160] Un desafío particular en los casos de violencia doméstica o de pareja íntima es el control económico sobre los ingresos familiares que ejerce el perpetrador, lo que coloca a la víctima en desventaja, no solo al dejar las relaciones violentas sino también al cumplir con los requisitos de elegibilidad para la asistencia jurídica una vez que haya decidido emprender acciones legales.[161] La Directriz 1 de los Principios y Directrices de la ONU establece que "Si la prueba de medios se calcula con base en los ingresos del hogar de una familia, pero los miembros individuales de la familia están en conflicto entre sí o no tienen el mismo acceso a los ingresos familiares, solo los ingresos de la persona que solicita la asistencia jurídica gratuita se utilizarán a efectos de la comprobación de recursos".

Las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo Actualizadas para la eliminación de la violencia contralas mujeres en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal establecen que:

> *Se insta a los Estados miembro […], según proceda, a:*
>
> *• Garantizar que las mujeres víctimas de violencia tengan pleno acceso a los sistemas de justicia civil y penal, incluido el acceso a asistencia jurídica gratuita y, si procede, servicios de interpretación y apoyo judicial (párr. 18 c)).*
>
> *• Establecer, financiar y coordinar una red sostenible de instalaciones y servicios accesibles para el alojamiento residencial temporal y de emergencia, servicios de salud, incluidos asesoramiento y atención psicológica, asistencia jurídica y otras necesidades básicas para las mujeres y sus hijos que son víctimas de violencia o corren el riesgo de convertirse en víctimas de violencia (párr. 19 a)).*

MANUAL PARA PROVEEDORES DE ASISTENCIA JURÍDICA SOBRE CASOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN VIETNAM [a]

En el contexto de un proyecto de UNODC para ayudar al gobierno de Vietnam en la implementación de su ley nacional sobre violencia doméstica (2008), se desarrolló un manual para proveedores de asistencia jurídica como herramienta práctica para orientar la prestación de servicios en casos que involucren a víctimas de violencia doméstica. Esto brindó orientación e información para mejorar el conocimiento y las habilidades de los proveedores para tratar casos que involucran a tales víctimas, con el fin de mejorar la calidad general de los servicios de asistencia jurídica disponibles para todas las víctimas. El manual incluye información de antecedentes sobre violencia doméstica y el marco legal nacional, así como métodos de identificación de dichas víctimas y habilidades para manejar casos de asistencia jurídica. Durante la implementación del proyecto, el número de mujeres que solicitaron asistencia de los proveedores de asistencia jurídica aumentó considerablemente.

a UNODC / Ministerio de Justicia, Agencia Nacional de Asistencia Jurídica, *Manual para proveedores de asistencia jurídica a nivel local para proporcionar asistencia jurídica en casos de violencia doméstica,* Ha Noi, diciembre de 2011.

160 ONU Mujeres, PNUD, UNODC, ACNUDH *A Practitioner's Toolkit on Women's Access to Justice Programming* [*Conjunto de herramientas para profesionales sobre el acceso de las mujeres a la justicia*] Programación, págs. 205–206.

161 Véase *Essential Services Package* [*Paquete de servicios esenciales*], Módulo 3, p. 30.

En **Argentina**, la Defensa de la Nación tiene una fuerte tradición en la representación de víctimas ante los tribunales. Dentro de la oficina, un Programa de Asistencia Jurídica para Víctimas busca otorgar acceso igualitario y eficaz a la justicia de forma gratuita. También existe un Programa de Asistencia Jurídica para Víctimas de Trata de Personas, que cuenta con abogados especializados que brindan asistencia jurídica y representación a las víctimas de tales delitos. En 2017 se aprobó una nueva ley de víctimas, generalmente conocida como "Ley de Víctimas", que creó los llamados Defensores Públicos de las Víctimas dentro de la estructura de la Defensa de la Nación.[162]

En la **República de Moldavia**, la prestación de servicios de asistencia jurídica a las víctimas de delitos está garantizada por un grupo especializado de abogados de asistencia jurídica; su lista se actualiza cada 6 meses. En Moldavia, las víctimas de delitos tienen derecho a asistencia jurídica; los niños víctimas de delitos y víctimas de violencia doméstica tienen derecho a asistencia jurídica gratuita sin verificación de recursos.[163] En otros países, las víctimas suelen estar representadas por abogados de la fiscalía, por ejemplo, en **Sudáfrica**.

ACCESO A LA ASISTENCIA JURÍDICA PARA LAS VÍCTIMAS EN LA CORTE PENAL INTERNACIONAL (CPI)

La CPI fue pionera en un conjunto de nuevas características centradas en las víctimas en su marco normativo y procesal (Trumbull, 2008). En particular, la CPI otorga a las víctimas el derecho a participar en el juicio y el derecho a recibir reparación. Los representantes legales de las víctimas se aseguran de que, en todas las etapas del proceso, se escuchen sus opiniones e inquietudes sobre asuntos en los que sus intereses personales se ven afectados. Las víctimas pueden asistir a las audiencias y, con sujeción a los fallos de la Corte, hacer presentaciones orales y escritas o tienen permitido interrogar a los testigos. A lo largo de esta participación en el juicio, la identidad de las víctimas está protegida por un seudónimo que se les atribuye. Una sección especial de la CPI, la Sección de Reparación y Participación de las Víctimas, facilita las interacciones con la corte y ha registrado a miles de víctimas como participantes en las dos décadas de existencia de la CPI. La Oficina del Abogado Público para las Víctimas (OPCV, por sus siglas en inglés) brinda representación legal a las víctimas durante todo el proceso y apoya a los abogados externos designados por las víctimas. Otra sección dentro de la Corte se ocupa de facilitar la protección de víctimas y testigos, en caso necesario.

Para la CPI, la Regla 90(1) de las Reglas de Procedimiento y Pruebas establece como principio general que "[u]na víctima tendrá libertad para elegir un representante legal". No obstante, en realidad, en casi todos los casos ante la CPI, a las víctimas se les organiza en grupos y se les asignan representantes legales comunes, pagados a través de fondos de asistencia jurídica. Las cortes y tribunales internacionales e internacionalizados han copiado este sistema, y el uso de la representación legal común de las víctimas es una práctica cada vez más habitual. Sin embargo, dicha representación común solo puede ser significativa si los representantes legales de las víctimas atienden las preocupaciones de éstas y establecen una relación de confianza con todos sus clientes a nivel individual. Esto, a su vez, puede significar un desafío si un representante legal representa a cientos, o incluso miles, de víctimas.

162 Ley Nacional No. 27.372, "Ley de derechos y garantías de las víctimas de delitos", http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/276819/norma.htm.

163 Ley de la República de Moldavia sobre asistencia jurídica garantizada por el Estado (2007), disponible en línea en: www.oijj.org/sites/default/files/law_on_state_guaranteed_legal_aid.pdf.

Asistencia jurídica a las víctimas en la Unión Europea

Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos y que sustituye a la Decisión marco 2001/220/JHA del Consejo *Artículo 13* - Derecho a asistencia jurídica: "Los Estados miembro garantizarán que las víctimas tengan acceso a la asistencia jurídica cuando tengan la condición de partes en un proceso penal. Las condiciones o normas de procedimiento en virtud de las cuales las víctimas tienen acceso a la asistencia jurídica serán determinadas por la legislación nacional". [a]

a https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32012L0029.

E. Establecimiento de herramientas para la recopilación y el análisis de datos

1. Objetivos de la recopilación de datos

Principios y Directrices de la ONU, la **Directriz 17** sobre investigación y datos establece que:

> *73. Los Estados deben asegurar que se establezcan mecanismos para dar seguimiento, supervisar y evaluar la asistencia jurídica y deben esforzarse continuamente por mejorar la prestación de asistencia jurídica.*
>
> *74. A tal efecto, los Estados podrían introducir medidas como:*
>
> *(a)* ***Llevar a cabo investigaciones periódicas y recopilación de datos desglosados por sexo, edad, situación socioeconómica y distribución geográfica de los beneficiarios de asistencia jurídica y publicar los resultados de dicha investigación****;*
>
> *b) Compartir buenas prácticas en la prestación de asistencia jurídica;*
>
> *(c)* ***Supervisar la prestación eficiente y eficaz de asistencia jurídica de conformidad con normas internacionales de derechos humanos****;*
>
> *(d) Ofrecer capacitación transcultural, culturalmente apropiada, sensible al género y adecuada a la edad para los proveedores de asistencia jurídica;*
>
> *e) Mejorar la comunicación, la coordinación y la cooperación entre todos los organismos de justicia, especialmente a nivel local, para identificar los problemas locales y acordar soluciones para mejorar la prestación de asistencia jurídica.*

La investigación y la recopilación de datos son importantes para mejorar la calidad de la asistencia jurídica, así como para supervisar la prestación eficiente y eficaz y garantizar la protección de los derechos humanos. Algunos estudios mundiales y regionales han intentado examinar estos temas.[164]

164 Por ejemplo, Hill, *Innovating Justice, Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice? [Justicia innova-*

El proyecto "Mejora de la calidad de la asistencia jurídica: Normas generales para diferentes países" investigó los enfoques de la calidad de la asistencia jurídica en varios países europeos y desarrolló normas de práctica basadas en buenas prácticas seleccionadas que se identificaron en el contexto del proyecto.[165] Diversos servicios de asistencia jurídica se han dedicado a procesos de investigación y consulta para identificar áreas de mejora.[166] Sin embargo, como parte del aseguramiento de la calidad, es importante que el organismo de asistencia jurídica informe periódicamente sobre sus actividades e identifique áreas de mejora, al menos una vez al año, según lo recomendado por los Principios y Directrices de la ONU. Estos informes también pueden servir para identificar fallas en el sistema de justicia penal y alertar sobre violaciones de derechos humanos.

Las evaluaciones juegan un papel importante, incluso en la identificación de las necesidades de capacitación, recursos, apoyo, planes de mejora del desempeño o mayor supervisión.

RECOPILACIÓN DE DATOS EN LOS SISTEMAS NACIONALES DE ASISTENCIA JURÍDICA

En **Sudáfrica**, para asegurar que el programa de calidad siga siendo relevante, todos los datos obtenidos de las diversas evaluaciones de calidad deben analizarse cuidadosamente para identificar los vacíos en el programa, así como las áreas de mejora. Los hallazgos realizados por los diferentes evaluadores a lo largo del proceso se utilizan para informar las mejoras en los programas de intervención de calidad, así como la introducción de nuevos programas y métodos de trabajo. Dado que todos los hallazgos se registran después de cada revisión de calidad, las intervenciones de calidad se pueden personalizar para cada profesional, una categoría de profesionales o incluso toda la organización. Por último, existe un programa para revisar anualmente todos los programas que forman parte del programa de gestión de la calidad, así como todos los instrumentos asociados utilizados en estos programas, de modo que se puedan realizar mejoras en el programa.

RECOPILACIÓN DE DATOS EN LOS SISTEMAS NACIONALES DE ASISTENCIA JURÍDICA *(CONTINUACIÓN)*

En la **República de Moldavia,** los abogados de asistencia jurídica podrían, y los defensores públicos están obligados a, informar trimestralmente mediante notas informativas al Consejo Nacional de Asistencia Jurídica sobre las deficiencias en la garantía del derecho a la defensa.[a]

En **China**, se exigen informes trimestrales y anuales sobre la asistencia jurídica. Los centros de asistencia jurídica a nivel provincial, municipal y de condado generan un informe homogéneo a través del sistema de gestión de asistencia jurídica en línea para incorporarlo al Informe directo de estadísticas de datos de asistencia jurídica nacional, que es auditado por la agencia de asistencia jurídica del Ministerio de Justicia. El informe aborda varios indicadores: el número de casos; la clasificación de casos;

dora, asistencia jurídica en Europa]: ¿Nueve formas diferentes de garantizar el acceso a la justicia?] (2014), 46–47, trata de comparar indicadores de la calidad de la asistencia jurídica y el gasto en asistencia jurídica. Concluye que existe un vínculo entre gasto y calidad, no obstante, sería posible lograr una calidad satisfactoria con menos gasto. De manera similar, Moorhead, Sherr et al, Quality and Cost [Calidad y Costo], llegaron a la misma conclusión.

165 Burchard, Ch., Jahn, M., Zink, S., Nikartas, S., Limante, A., Totoraitis, L., Banevičienė, A., Jarmalė, D. *Practice Standards for Legal Aid Providers* [*Normas de práctica para proveedores de asistencia jurídica*] (2018). Desarrollado en el marco del proyecto "Mejora de la calidad de la asistencia jurídica: Normas generales para diferentes países". Socios del proyecto: Instituto de Derecho de Lituania, Universidad Goethe de Frankfurt am Main, Junta de Asistencia Jurídica, Países Bajos, Colegio de Abogados de Lituania, Servicio de asistencia jurídica garantizada por el Estado de Lituania.

166 Por ejemplo, en Australia en 2012.

el número de beneficiarios; el número y la naturaleza de las consultas; y el estado de los casos en el proceso de justicia penal. Las aplicaciones se dividen en tres categorías: aplicación directa; solicitud de transferencia; y aprobación. Se incluyen datos sobre beneficiarios con necesidades específicas, como mujeres, niños, personas con discapacidad, trabajadores migrantes, ancianos, minorías, soldados y sus familiares, extranjeros y apátridas. La clasificación de casos recopila el número de casos para estos diferentes tipos de destinatarios. Una vez que se verifica la aprobación de los datos anuales para cada localidad, el Ministerio de Justicia realiza un análisis resumido de los datos nacionales, clasifica y publica algunos indicadores clave a nivel nacional y, al mismo tiempo, utiliza algunos de los datos como factor de referencia para la asignación de fondos para la transferencia de casos de asistencia jurídica en la transferencia de fondos del gobierno central para el próximo año. Los resultados del análisis de datos se incorporarán al desarrollo de futuras políticas de asistencia jurídica y planificación anual.

En **Argentina**, la Defensa de la Nación tiene el mandato de informar sobre casos en que hay sospecha de tortura. Para ello, se creó en la Fiscalía un sistema de registro y supervisión de los casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, que está integrado por los casos denunciados obligatoriamente por todos los departamentos y divisiones, y cuyo objetivo es generar estadísticas confiables sobre el uso de la tortura en Argentina, en cumplimiento de las recomendaciones de diversos organismos de Naciones Unidas con jurisdicción en la materia (como el Comité de Derechos Humanos o el Comité contra la Tortura). Los datos recolectados son sistematizados y utilizados para la implementación de políticas de prevención.

En **India**, los datos también se utilizan para plantear problemas sistémicos, ya sea directamente con las autoridades de servicios legales o como base para presentar litigios de interés público en el Tribunal Superior o el Tribunal Supremo.

a Decisión de NLAC sobre la aprobación de los requisitos técnicos y de contenido para la redacción y presentación por parte de los defensores públicos de las notas informativas sobre deficiencias en el sistema de justicia vinculadas al derecho a la defensa (2015).

2. Herramientas para la recopilación de datos / evaluación de la calidad

Las herramientas para evaluar la calidad del trabajo de los proveedores individuales de asistencia jurídica se describen a detalle en el capítulo 4. Algunas de estas herramientas se pueden utilizar para recopilar datos sobre el sistema de asistencia jurídica en su conjunto y sobre la calidad general de los servicios de asistencia jurídica.

i) Encuestas

Una forma de evaluar el proceso y las medidas de resultado es encuestando a una amplia gama de partes interesadas (principalmente fiscales, jueces y abogados defensores) sobre las fortalezas y debilidades generales del desempeño de los abogados defensores en esa jurisdicción. En el mejor de los casos, estas encuestas reflejan una percepción general dentro de estos grupos sobre los estándares generales, no los estándares de los abogados en lo individual.

En la **Unión Europea**, el proyecto “Mejora de la calidad de la asistencia jurídica: Normas generales para diferentes países” evaluó el sistema en su conjunto en tres países, no el desempeño individual del abogado, y los resultados de la encuesta cualitativa realizada revelaron que las experiencias de los beneficiarios de la asistencia jurídica fueron similares en todos los países. Al presentar relaciones positivas con abogados que

brindan asistencia jurídica garantizada por el Estado, los clientes distinguieron aspectos como la comunicación agradable, la atención, la asistencia, la disponibilidad de un abogado y la asignación de su tiempo para brindar información detallada. Los clientes estaban más decepcionados por la falta de atención, pasividad, falta de representación legal (por ejemplo, recolección de documentos, representación en audiencias o interrogatorios, falta de contacto con el cliente) y falta de información.

Australia realizó una amplia encuesta sobre necesidades legales en 2012.[167] Al incorporar 20,716 entrevistas en todo el país, fue la encuesta de necesidades legales más grande realizada hasta la fecha en cualquier parte del mundo. Uno de sus principales hallazgos fue que la mayoría de las personas que busca asesoramiento no consulta a asesores legales y resuelve sus problemas legales fuera del sistema de justicia formal. Además, "había importantes vacíos en el conocimiento de los servicios legales sin fines de lucro". La asistencia jurídica fue el único servicio legal sin fines de lucro que tuvo tasas de reconocimiento muy altas en todas las jurisdicciones. Los servicios legales para aborígenes e isleños del Estrecho de Torres (ALS) generalmente tenían tasas de reconocimiento más moderadas. Además, otros servicios legales sin fines de lucro, como los centros legales comunitarios (CLC, por sus siglas en inglés) y los servicios prestados por los funcionarios de registro y el personal de los tribunales, tuvieron tasas de reconocimiento aún más bajas. En Australia, en su conjunto, las tasas de reconocimiento fueron del 88% para la asistencia jurídica, el 67% para los ALS, el 36% para los CLC y el 34% para los servicios judiciales.

ii) Grupos focales

Esta es una forma más económica de recopilar datos de las partes interesadas clave. Los grupos focales consisten en grupos de partes interesadas clave que establecen reuniones periódicas sobre una base estructural entre profesionales dentro del campo del derecho penal. Esto se puede realizar de forma regular o para explorar problemas específicos. Los grupos focales también pueden incluir clientes. Por ejemplo, **Sierra Leona** utiliza discusiones grupales organizadas y enfocadas para evaluar la comprensión de las personas sobre la ley y cómo funciona el sistema legal.

iii) Recolección de datos mediante sistema de gestión electrónica

Además de utilizar un sistema de gestión de casos para mejorar la eficiencia de la prestación de servicios, también se puede utilizar como herramienta para la recopilación de datos. El uso de herramientas de recopilación de datos electrónicos y otras tecnologías es cada vez más frecuente y los costos involucrados no son necesariamente altos, como muestra el siguiente ejemplo de **Sierra Leona**. De conformidad con la recomendación de la **Directriz 17** de "realizar investigaciones periódicas y recopilar datos desglosados por sexo, edad, situación socioeconómica y distribución geográfica de los beneficiarios de la asistencia jurídica", los Estados podrían considerar la posibilidad de desarrollar bases de datos sobre la asistencia jurídica. Este también sería un mecanismo útil para informar sobre los progresos en el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030, en particular su meta 16.3.

La policía también tiene datos sobre el uso de asesoramiento legal, que se capturan electrónicamente en algunos países. Estos datos se pueden descargar de forma anónima y la información puede ayudar a identificar variaciones en el uso del asesoramiento legal en función de la geografía y las características personales,

167 Christine Coumarelos, Deborah Macourt, Julie People, Hugh M. McDonald, Zhigang Wei, Reiny Iriana y Stephanie Ramsey, *Legal Australia-wide Survey: Legal Need in Australia* [*Encuesta legal en toda Australia: Necesidades legales en Australia*] (2012).

incluida la edad, el género y la etnia de los sospechosos. La decisión de resultado a menudo también se registra, y el análisis de grandes conjuntos de datos podría explorar el potencial de factores discriminatorios que influyen en la toma de decisiones legales en la estación de policía.

En **Inglaterra y Gales**, la Agencia de Asistencia Jurídica (LAA, por sus siglas en inglés) trabaja casi en su totalidad de forma digital. Los proveedores de asistencia jurídica envían solicitudes de asistencia jurídica y reclaman el pago de forma electrónica. Por lo tanto, la agencia tiene una amplia gama de conjuntos de datos sobre cada proveedor de asistencia jurídica individual y puede, por ejemplo, revisar el número de reclamos que presenta cualquier proveedor que son rechazados o que no han proporcionado pruebas suficientes. La LAA establece una serie de indicadores clave de desempeño en el contrato de asistencia jurídica (por ejemplo, establece que el proveedor debe concluir al menos el 95 por ciento de los casos y, por lo tanto, menos del 5 por ciento puede ser transferido a otro proveedor contratado), lo que permite dar seguimiento al desempeño del titular del contrato. Si se identifica cierto número de áreas de alto riesgo, la LAA puede visitar al proveedor o le puede solicitar que se someta a una auditoría específicamente dirigida, incluida la revisión por pares.

En **China**, el gobierno está planeando el establecimiento de una plataforma de trabajo de asistencia jurídica penal en línea. Esto establecería un espacio de encuentro conjunto para el trabajo de asistencia jurídica penal que conectaría a la Ley Suprema, el organismo de inspección más alto, con los Ministerios relevantes, incluido el Ministerio de Finanzas, para promover conjuntamente un sistema de información interdepartamental y el intercambio de datos. Esto puede resolver problemas como la transferencia de aplicaciones y tiene el potencial de mejorar la eficiencia del trabajo de un sistema que procesa muchos casos en un día normal.

RECOPILACIÓN Y USO DE DATOS POR LA JUNTA DE ASISTENCIA JURÍDICA DE SIERRA LEONA

La Junta tiene diversas formas de recopilar datos. Los abogados, asistentes legales, agentes de extensión y resolución alternativa de disputas (ADR, por sus siglas en inglés) y demás personal deben completar los formularios correspondientes al final de cada actividad. Los formularios están disponibles en un sistema de mensajería en línea. Los asistentes legales pueden completarlos y enviarlos en línea. Esto significa que los asistentes legales, especialmente aquellos que se encuentran en áreas remotas y de difícil acceso del país, no tienen que esperar días o semanas para recibir copias impresas del formulario. La información proporcionada se utiliza para compilar los datos para la Junta. La Junta ha desarrollado diecisiete formularios que cubren todas las funciones básicas del trabajo de los asistentes legales. Estos deben completar el formulario correspondiente para cada actividad que realicen inmediatamente después de la conclusión de dicha actividad. Esto incluye visitas a estaciones de policía, centros correccionales, tribunales de primera instancia, tribunales superiores, tribunales locales y tribunales informales / autoridades tradicionales, incluidos los jefes supremos, las oficinas satélites (Oficina de asesoramiento comunitario) o los “centros de acogida” (grupos más propensos a infecciones por VIH / SIDA) y centros de prisión preventiva.

4. El proveedor de asistencia jurídica

A. El proveedor de asistencia jurídica: competencia y habilidades

1. ¿Quiénes son los proveedores de asistencia jurídica?

Tradicionalmente, los proveedores de asistencia jurídica eran abogados, pero esto se ha ampliado en muchas jurisdicciones para incluir a personas que no son abogados y que tienen una formación específica o especializada para satisfacer la demanda de asistencia jurídica, especialmente en países en desarrollo y de bajos ingresos donde el empleo de asistentes legales ha mejorado considerablemente el acceso a la justicia. Para obtener una descripción general de los proveedores que participan en la prestación de servicios, véase el capítulo 2 en "Modelos de prestación".

2. La función de los proveedores de asistencia jurídica

Los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre la Función de los Abogados establecen los siguientes deberes y responsabilidades:[168]

- *Los abogados mantendrán en todo momento el honor y la dignidad de su profesión como agentes esenciales de la administración de justicia.*
- *Los deberes de los abogados para con sus clientes incluirán:*

  (a) Asesorar a los clientes sobre sus derechos y obligaciones legales, y sobre el funcionamiento del sistema legal en la medida en que sea relevante para los derechos y obligaciones legales de los clientes;

168 Aprobado por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, Cuba, 1990.

(b) Ayudar a los clientes en todas las maneras adecuadas y emprender acciones legales para proteger sus intereses;

(c) Asistir a los clientes ante juzgados, tribunales o autoridades administrativas, cuando corresponda.

La función de los proveedores de asistencia jurídica es proteger y promover los derechos e intereses legítimos de sus clientes. Al hacerlo, los proveedores de asistencia jurídica deben:

- Respetar lealmente y tomar las medidas necesarias para promover los intereses de sus clientes, teniendo en cuenta sus necesidades específicas y cualquier vulnerabilidad del caso, prestando la debida atención, en particular, a su edad, género, nacionalidad o etnia, discapacidad mental o física u orientación sexual.
- Tratar de asegurarse de que sus clientes conozcan y comprendan sus derechos.
- Procurar que sus clientes sean tratados con dignidad, que se respeten sus derechos humanos y que sean tratados de acuerdo con la ley.
- Brindar asesoramiento y asistencia a sus clientes y representarlos según corresponda.
- Procurar que se respeten las decisiones de sus clientes.
- Desafiar, de la forma adecuada, cualquier trato ilícito o injusto a sus clientes.
- Procurar que sus clientes continúen recibiendo asesoramiento, asistencia y representación legal hasta que su caso sea finalmente resuelto, incluso en apelación.[169]

Se pueden definir responsabilidades adicionales para quienes trabajan con clientes específicos o que brindan servicios en procesos o procedimientos específicos, por ejemplo, durante investigaciones o resoluciones alternativas de disputas.

FUNCIÓN Y RESPONSABILIDADES DE LOS PROVEEDORES DE ASISTENCIA JURÍDICA EN EL ACCESO TEMPRANO A LA ASISTENCIA JURÍDICA

1. La función del proveedor de asistencia jurídica debe incorporarse en las reglamentaciones que rigen el acceso temprano, los códigos de conducta profesionales pertinentes y / o los contratos para la prestación de asistencia jurídica. Deben tomarse medidas para garantizar que los agentes de policía, los funcionarios de detención, los fiscales y los jueces conozcan y comprendan esa función.

2. Las responsabilidades de los proveedores de asistencia jurídica en el desempeño de su función con respecto al acceso temprano a la asistencia jurídica incluyen:

- Responder a las solicitudes de asistencia jurídica de forma rápida y adecuada
- Recopilar la información pertinente de la policía, el cliente y otras fuentes relevantes
- Determinar las vulnerabilidades o necesidades especiales del cliente, incluso verificando si éste es un menor; determinar si el cliente habla o comprende el idioma de los procedimientos y si puede leer los documentos pertinentes; determinar si el cliente tiene cualquier otra vulnerabilidad relevante y tomar cualquier acción apropiada

169 UNODC / PNUD *Manual sobre acceso temprano a la asistencia jurídica*, págs. 90–91.

- Verificar la legalidad de las acciones tomadas por la policía u otra autoridad pertinente, y tomar acciones apropiadas en caso de abuso
- Asesorar y asistir a los clientes antes, durante y después de cualquier entrevista
- Realizar las representaciones apropiadas ante la policía u otra autoridad pertinente
- Posibilitar el enlace con la familia del cliente y / o terceros (con sujeción al consentimiento del cliente)
- Asegurar la representación en cualquier audiencia judicial posterior y, en particular, en una audiencia de prisión preventiva
- Grabación de toda la información relevante.[a]

3. Puede haber factores que impidan a los abogados asegurar el acceso temprano a la asistencia jurídica. Estos pueden incluir dificultades de los abogados para comunicarse con sus clientes bajo custodia policial, ya sea por teléfono o en persona. La remuneración de la asistencia jurídica también puede tener un impacto negativo en el acceso temprano a la asesoría jurídica, ya que algunos abogados no se comunican con sus clientes hasta que llegan a la estación de policía a tiempo para la entrevista. Esto puede hacer que los clientes esperen muchas horas entre la solicitud y la recepción de asesoramiento legal.[b]

a UNODC / PNUD *Manual sobre acceso temprano a la asistencia jurídica,* págs. 90–101.

b Kemp, V. (2018b), *Effective Police Station Legal Rights: Country Report 2 – England and Wales [Derechos legales efectivos en la estación de policía: Informe de país 2 - Inglaterra y Gales].* Disponible en: http://eprints.nottingham.ac.uk/51145/1/Country%20Report%20England%20and%20Wales%20Final%20.pdf.

EL PAPEL DE LOS ABOGADOS EN LA PROMOCIÓN DE PROGRAMAS DE JUSTICIA RESTAURATIVA[a]

Los abogados defensores son una fuente potencial de remisiones de infractores a programas de justicia restaurativa. Dichas referencias pueden ayudar a garantizar que los conflictos se aborden de manera expedita y a reducir la acumulación de casos programados para comparecer ante el tribunal. Los abogados defensores pueden desempeñar un papel importante al explicar a los infractores los beneficios potenciales de participar en un proceso de justicia restaurativa. Pueden ayudar a garantizar que los derechos del infractor estén protegidos y que las vías de apelación sigan estando disponibles. También pueden desempeñar un papel importante en los casos que involucran a delincuentes juveniles al garantizar que su consentimiento para participar en un proceso de justicia restaurativa sea informado y otorgado libremente.

a UNODC *Handbook on Restorative Justice Programmes [Manual sobre programas de justicia restaurativa]* (2006), pág. 64. Disponible en línea en: www.unodc.org/ pdf/criminal_justice/Handbook_on_Restorative_Justice_Programmes.pdf.

i) Establecimiento de estándares de calidad

Las **Directrices 16 y 14** de los Principios y Directrices de la ONU establecen que "los Estados deben tomar medidas […] para establecer estándares de calidad para los servicios de asistencia jurídica". Esto se aplica tanto a los abogados como a los asistentes legales. Es posible que los abogados ya estén sujetos a las normas profesionales de los colegios de abogados u otro organismo profesional al que pertenezcan, aunque este no necesariamente es el caso en todos los países, y no siempre es una medida eficaz para regular la calidad. Las personas que no son abogados pueden estar o no sujetas a códigos profesionales o códigos de conducta. En todos los modelos de prestación, deben incluirse en el esquema estándares de calidad para los proveedores de asistencia jurídica. Dichos estándares deben cubrir las siguientes áreas: cumplimiento de un código de conducta, competencia, capacitación y referencias a grupos específicos.

Los estándares son importantes para la calidad: la calidad puede definirse, pero debe definirse de tal manera que los proveedores individuales tengan claridad sobre lo que requiere su trabajo: por ejemplo, solicitar una fianza, visitar al cliente, promover los derechos de las personas. Las normas de actuación se pueden medir de diferentes maneras, por ejemplo, observando el resultado, que no siempre tiene una correlación directa con el desempeño, o considerando la satisfacción de los clientes, que es un factor importante. Estos requisitos son importantes porque reflejan los derechos del acusado.

Los **Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre la Función de los Abogados170** han establecido que los deberes de los abogados para con sus clientes incluirán: (a) Asesorar a los clientes sobre sus derechos y obligaciones legales, y sobre el funcionamiento del sistema legal en la medida en que sea pertinente para los derechos y obligaciones legales de los clientes; (b) Ayudar a los clientes de todas las formas adecuadas y emprender acciones legales para proteger sus intereses; (c) Asistir a los clientes ante juzgados, tribunales o autoridades administrativas, cuando corresponda. Los abogados, al proteger los derechos de sus clientes y promover la causa de la justicia, procurarán defender los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por el derecho nacional e internacional y actuarán en todo momento libre y diligentemente de conformidad con la ley y las normas reconocidas y la ética de la profesión jurídica. Los abogados siempre respetarán lealmente los intereses de sus clientes.

En todos los sistemas legales, es posible identificar tales normas mínimas, que también pueden denominarse como normas de actuación, con diferentes niveles de detalle. Pueden "enumerar con precisión las actividades que los proveedores de asistencia jurídica deben o tienen que realizar para cumplir con sus obligaciones para con sus clientes".

Los niveles de las normas podrían incluir:

- Un código de ética que se aplica a todos los proveedores / códigos éticos específicos para los proveedores de asistencia jurídica.[171]
- Códigos profesionales que se apliquen a todos los abogados (no solo a los proveedores de asistencia jurídica) / códigos específicos para abogados.
- Códigos de práctica para proveedores de asistencia jurídica.

170 Principios básicos sobre la función de los abogados adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

171 Que contenga, por ejemplo, la prohibición de cobrar a los clientes; véase el cuadro de texto "Normas de prestación de servicios".

- Lista de verificación / protocolos para los proveedores de asistencia jurídica en las diferentes etapas (investigación, juicio, sentencia, post juicio, etc.).

Muchas jurisdicciones han adoptado normas como un medio para establecer y, eventualmente, medir y evaluar las obligaciones específicas de los abogados defensores. Estas pueden incluir las siguientes obligaciones:[172]

- Asegurar la igualdad de todas las partes en una disputa;
- Asegurar una audiencia justa;
- Actuar como árbitro neutral entre las partes;
- Ayudar a los tribunales a encontrar una solución equitativa a las disputas;
- Prevenir una decisión equivocada en la corte;
- Minimizar un resultado desfavorable para el beneficiario de la asistencia jurídica;
- Defender y ratificar los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por el derecho nacional e internacional;
- Revelar la verdad incluso si va en contra de los intereses del beneficiario de la asistencia jurídica;
- Participar activamente en los procesos para evitar que el beneficiario de la asistencia jurídica realice declaraciones en contra de sus intereses;
- Ayudar a los clientes de todas las formas adecuadas y emprender acciones legales para proteger sus intereses.

NORMAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Cumplimiento de normas éticas: Los proveedores de servicios de asistencia jurídica no deben interferir con el juicio profesional de los abogados y asistentes legales empleados por el proveedor de servicios para determinar qué consejo y asistencia brindar en casos individuales. Se debe respetar la confidencialidad abogado-cliente, y el proveedor de servicios de asistencia jurídica debe considerarse sujeto a las mismas reglas de confidencialidad que se aplican a los proveedores de asistencia jurídica que trabajan para él.

Aceptación de casos: Las solicitudes de asesoramiento y asistencia jurídica deben ser aceptadas a menos que haya una razón específica para no hacerlo, y dicha razón debe registrarse por escrito.

Tiempos de respuesta: Dada la sensibilidad de los tiempos del acceso temprano a la asistencia jurídica, los proveedores de servicios de asistencia jurídica deben trabajar de acuerdo con normas definidas en relación con el tiempo dentro del cual las llamadas de asistencia y asesoramiento jurídico tienen una respuesta. Esto es particularmente relevante para los esquemas de llamadas entrantes y puede expresarse de la siguiente manera: en “x” por ciento de las llamadas, se debe responder (por teléfono o en persona) en “y” minutos.

Método a través del cual se da la prestación de asesoramiento y asistencia: El asesoramiento y la asistencia deben proporcionarse en persona, a menos que exista una razón específica para no hacerlo, con dicha razón registrada por escrito.

172 UNODC / PNUD *Estudio mundial sobre asistencia jurídica* - cuestionario.

Registros escritos: Se deben mantener registros escritos de todas las solicitudes de asistencia jurídica y de las medidas tomadas y, cuando se proporcione asistencia jurídica, de toda la información pertinente. Se debe considerar la posibilidad de requerir el uso de documentos pro forma aprobados.

Continuidad de representación: Se debe considerar la posibilidad de exigir a los proveedores de servicios de asistencia jurídica que proporcionen continuidad en la representación de modo que, en ausencia de razones específicas, el prestador de servicios, habiendo aceptado un caso, continúe proporcionando asistencia jurídica a la persona hasta que termine el caso.

Prohibición de cobrar honorarios a los clientes de asistencia jurídica: No se cobrará tarifa alguna a ningún cliente en un caso de asistencia jurídica, excepto cuando esto esté permitido por la legislación o los reglamentos pertinentes.

En escenarios de Estados que emergen de un conflicto, que enfrentan desafíos importantes en términos de capacidad y experiencia disponibles en el país, los programas de asistencia jurídica pueden incluir el componente de creación de capacidad con el objetivo de fortalecer la experiencia interna de los proveedores de asistencia jurídica. Por ejemplo, el programa mencionado de **Haití** ha demostrado cómo los proyectos de asistencia jurídica pueden contribuir a la formación profesional de un gran número de abogados jóvenes en un entorno que fomente el compromiso, la eficiencia y la integridad. Estos proyectos pueden ser "transformadores": pueden ayudar a lograr un cambio de gran alcance en las prácticas legales al presentar una nueva generación de profesionales del derecho que han adquirido una cultura de prestación de servicios de alta calidad, incluida la ayuda a las personas indigentes.

ii) Códigos de práctica

Los códigos de práctica pueden proporcionar directrices más detalladas a los profesionales que trabajan en la prestación de asistencia jurídica. Las **normas de actuación** son directrices escritas que definen con especificidad las actividades que los proveedores de asistencia jurídica deben o tienen que realizar para cumplir con sus deberes para con sus clientes. Las normas están previstas para estandarizar el proceso de prestación de servicios de asistencia jurídica. Como dijo el departamento de justicia de un país: "la clave para una calidad uniforme [es] la aplicación uniforme de normas a nivel estatal o nacional, […] un medio importante para limitar las disparidades arbitrarias en la calidad de la representación que solo tienen cabida en el lugar en el que se lleva a cabo una acusación".

Las normas de actuación bien elaboradas pueden:

- Servir de base para la formación, la tutoría y la orientación de los proveedores de asistencia jurídica.
- Ordenar actividades que produzcan resultados que sean medibles y predecibles;
- Utilizarse como una herramienta para la evaluación y mejora del desempeño individual de los abogados / el sistema.

De acuerdo con el Principio 26 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre la Función de los Abogados, los códigos de conducta profesional de los abogados deben ser establecidos por la profesión jurídica o por la legislación, de conformidad con las leyes nacionales y las normas y estándares internacionales reconocidos. Deben existir códigos generales de conducta que se apliquen a los abogados para garantizar

un comportamiento ético y prevenir la corrupción. Estos suelen ser elaborados y supervisados por colegios de abogados, y todos los abogados están sujetos a ellos. Los proveedores de asistencia jurídica pueden estar sujetos a normas adicionales y más específicas, por ejemplo, la prohibición de recibir pagos u otras formas de compensación por parte de los clientes que tengan derecho a la asistencia jurídica gratuita. Los mecanismos de denuncia, que permiten presentar quejas contra los abogados, han sido citados como la principal medida de control de calidad por la mayoría de los Estados miembro que respondieron al Estudio Mundial UNODC / PNUD.[173] Sin embargo, el valor de los mecanismos de denuncia en la evaluación de la calidad del trabajo de los proveedores de asistencia jurídica es limitado, ya que su principal objetivo es mantener la integridad de los abogados y no la calidad de su trabajo (véase el capítulo 4).

INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA INDEPENDENCIA DE JUECES Y ABOGADOS

"Los abogados sin escrúpulos pueden exigir honorarios adicionales a sus clientes o hacerles pagar por servicios, los cuales deben ser gratuitos o estar incluidos como parte de sus honorarios, o incluso pueden apropiarse de dinero que pertenece a sus clientes. Las personas sin educación son especialmente vulnerables a tales prácticas. Por otro lado, aquellos que no tienen los medios para pagar los altos honorarios de los abogados pueden verse tentados a intentar abrirse camino mediante sobornos a través del sistema judicial como una forma menos costosa de resolver su caso. El Relator Especial considera que, para fomentar la adhesión a dichos códigos, es de suma importancia que los códigos se desarrollen con la participación plena de los actores cuya conducta regularán (jueces, fiscales y abogados)".[a]

a. A/67/305, párrs. 81–82.

En **Inglaterra y Gales,** la Autoridad de Regulación de Abogados (SRA, por sus siglas en inglés) proporciona las reglas éticas que los abogados deben cumplir cuando prestan servicios legales en Inglaterra y Gales. Estas se establecen en el *Manual174 de la SRA* y exigen que los abogados respeten los siguientes principios obligatorios:

- Defender el estado de derecho y la adecuada administración de justicia;
- Actuar con integridad;
- No permitir que su independencia se vea comprometida;
- Actuar en el mejor interés de cada cliente;
- Brindar un nivel de servicio adecuado a sus clientes;
- Comportarse de una manera que mantenga la confianza que el público deposita en usted y en la prestación de servicios jurídicos;
- Cumplir con sus obligaciones legales y reglamentarias y tratar con sus reguladores y defensores del pueblo de manera abierta, oportuna y cooperativa;
- Dirigir su empresa o desempeñar su función en la empresa de manera efectiva y de acuerdo con una gobernanza adecuada y principios sólidos de administración financiera y de riesgos;

173 UNODC / PNUD *Estudio Mundial,* págs. 130-134, 160-161.

174 www.sra.org.uk/solicitors/handbook/code/part1/content.page.

- Dirigir su empresa o desempeñar su función en la empresa de una manera que fomente la igualdad de oportunidades y el respeto por la diversidad; y
- Proteger el dinero y los activos del cliente.

En Victoria, **Australia**, un profesional que represente a una persona acusada en un asunto penal debe:[175]

- 9.1 Obtener las instrucciones adecuadas del cliente antes de presentar su caso ante el tribunal;
- 9.2 Avisar al cliente de inmediato si parece que puede haber un retraso en el progreso del caso;
- 9.3 Informar al cliente del caso en su contra y asesorarlo sobre la ley, el procedimiento y la práctica aplicables, incluidos los cargos, las posibles sanciones y el tiempo probable que su caso tardará en concluir;
- 9.4 Asegurarse de que antes de presentar una declaración de culpabilidad, el profesional haya informado al cliente.

En **Nueva Zelanda**, un abogado que recibe una asignación de asistencia jurídica debe:[176]

- Declinar aceptar, o bien, devolver para reasignación cualquier asunto en el que tenga un conflicto o un posible conflicto de intereses;
- Cuando actúe en representación de más de un coacusado, tener especial cuidado en asegurarse de haber considerado los deberes que se contraen ante cada cliente y cualquier conflicto potencial y, si tiene alguna duda de que puede haber deberes en conflicto, debe negarse a aceptar la asignación o devolverla para su reasignación;
- Hacer todos los esfuerzos razonables para establecer contacto con el cliente por el método más práctico; y
- En la asignación, y posteriormente si es necesario, considerar la idoneidad de las solicitudes de supresión de nombres y / o fianza, y realizar cualquier solicitud de manera oportuna.

En **Sudáfrica**, se desarrolló un Código de Conducta Profesional detallado para los empleados de Legal Aid South Africa (Asistencia Jurídica de Sudáfrica) que brindan servicios legales en asuntos penales. Este Código se aplica en adición al código de conducta para profesionales del derecho adoptado en febrero de 2017, para todos los profesionales del derecho. Cubre los siguientes temas:

- Relación con otros códigos de conducta profesionales
- Deber de proteger los intereses del cliente
- Deber de actuar con integridad e independencia
- Deber de actuar con imparcialidad y evitar la discriminación
- Deber de confidencialidad
- Deber ante la corte
- Deber de evitar conflictos de intereses
- Deber de no ofrecer ni aceptar pagos

175 Normas de práctica desarrolladas con base en la Ley de asistencia jurídica de 1977, Responsabilidades para con los clientes. Disponible en: www.legalaidact.org.au/sites/default/files/files/general_panel_practice_standards.pdf.

176 *Practice Standards for Legal Aid Providers [Normas de práctica para proveedores de asistencia jurídica],* febrero de 2017, 11–14, núm. 13. Disponible en: www.justice.govt.nz/ about/lawyers-and-service-providers/legal-aid-lawyers/quality-assurance-framework/legal-aid-practice-standards/.

- Relación con la abogacía
- Cambio de representante legal
- Retiro de representante legal
- Divulgación de interés público
- Carga de casos excesiva
- Normas de conducta
- Quejas

En **China**, según la "Opinión sobre el trabajo del abogado de oficio", emitida conjuntamente por diversos tribunales y ministerios concernidos en 2017, un abogado privado que haya sido asignado como abogado de oficio debe:

- Obedecer las normas de las Disciplinas de Práctica de Ética Profesional de los Abogados emitidas por la Asociación Nacional de Abogados de China;
- No inducir a error a los clientes para que realicen acciones procesales ilegítimas;
- Tener presente que está estrictamente prohibido aceptar cualquier tipo de pago, incluidas las recompensas no monetarias;
- Está estrictamente prohibido solicitar un caso para sí mismo o remitir el caso a otros abogados privados;
- Respetar el deber de confidencialidad exigido por la ley.

Sin embargo, en relación con los abogados, además de las disciplinas de práctica y ética profesional de la Asociación de Abogados, no existen requisitos éticos específicos para los proveedores de asistencia jurídica en la mayoría de las jurisdicciones.

En **Argentina**, la Ley Orgánica de la Defensa de la Nación establece principios básicos que deben ser observados por todos sus miembros en el desarrollo de su actividad. Estos son:

a) *Protección legal.* En sus diferentes áreas de trabajo, respetan y hacen respetar la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales de derechos humanos, las leyes, reglamentos, protocolos de actuación y todas las normas relativas a la protección y defensa de las personas, en particular el acceso a la justicia de quienes se encuentren en condición de vulnerabilidad o sufran discriminación estructural, mismos que estarán sujetos a un tratamiento preferencial.

b) *Interés prevaleciente de la persona asistida o defendida.* Actúan en cumplimiento de diferentes objetivos de acuerdo con su competencia funcional, promoviendo la accesibilidad al servicio y buscando dar satisfacción prioritaria a las necesidades concretas de la persona asistida o defendida.

c) *Intervención complementaria.* Dejarán de participar cuando la persona asistida o defendida ejerza su derecho a nombrar un abogado particular o a su defensa propia, en los casos y en la forma que autorice la ley, salvo en el caso de intervención ordenada por ley o reglamento del servicio de defensa pública.

d) *Confidencialidad.* Deben mantener la confidencialidad de todos los asuntos, asegurándose de no afectar a terceros y de acuerdo con la normativa específica.

e) *Transparencia e información pública.* Garantizan la transparencia de su actividad, informan, en un lenguaje sencillo y una práctica no formal, la normativa y criterios que orientan su actuación y los re-

sultados de su labor, preservando los diferentes derechos en juego. La información de interés público debe ser accesible a través del sitio web oficial.

Para los casos que involucren a **clientes niños** y otros beneficiarios que tengan derechos y necesidades especiales, debe haber reglas específicas.[177] Para obtener información más detallada, véase el capítulo 3, sección D.

3. Competencia y responsabilidad

El **principio 13**, sobre competencia y responsabilidad de los proveedores de asistencia jurídica, establece:

> *37. Los Estados deben establecer mecanismos para garantizar que todos los proveedores de asistencia jurídica posean educación, capacitación, habilidades y experiencia acordes con la naturaleza de su trabajo, incluidos la gravedad de los delitos que se enfrentan y los derechos y necesidades de las mujeres, niños y grupos con necesidades especiales.*
>
> *38. Las quejas disciplinarias contra los proveedores de asistencia jurídica deben investigarse y resolverse sin demora de conformidad con los códigos de ética profesional ante un órgano imparcial y con sujeción a revisión judicial.*

Respecto a los abogados, el **Principio 13** implica un requisito mínimo de educación jurídica a nivel universitario y, en la mayoría de los países, la membresía de un colegio de abogados.

i) Selección y acreditación

Para garantizar que los proveedores de asistencia jurídica posean la educación, la formación, las habilidades y la experiencia necesarias, los Estados deben establecer requisitos de acreditación para los proveedores de asistencia jurídica.

De acuerdo con las conclusiones del Estudio mundial UNODC / PNUD,[178] los Estados miembro exigían pruebas de la aprobación de un examen profesional (generalmente un examen del colegio de abogados, el 73% de los encuestados); pertenencia al colegio nacional de abogados (60 por ciento); pruebas separadas para ser aceptado como miembro del personal del proveedor de asistencia jurídica institucional (solo el 20%), o registro en una lista de proveedores de asistencia jurídica autorizados por el Estado (23%).

También encontró que "los países que se han sometido a una reforma del sistema de asistencia jurídica en los últimos diez años tienden a imponer un requisito de calificación más alto a los proveedores de asistencia jurídica de los servicios financiados por el Estado que aquellos países que no se han sometido a una reforma reciente. También es más probable que los 'recién reformados' hayan formalizado procesos de acreditación y / o certificación para los proveedores de asistencia jurídica".

177 UNODC / PNUD *Manual sobre acceso temprano a la asistencia jurídica,* págs. 84–87.

178 UNODC / PNUD *Estudio Mundial,* págs. 98–99.

Directriz 15, regulación y supervisión de los proveedores de asistencia jurídica:

> *69 De conformidad con el principio 12 y con sujeción a la legislación nacional vigente que garantice la transparencia y la rendición de cuentas, los Estados, en cooperación con las asociaciones profesionales, deben:*
>
> *a) Velar porque se establezcan criterios para la acreditación de los proveedores de asistencia jurídica;*
>
> *(b) Asegurar que los proveedores de asistencia jurídica estén sujetos a los códigos de conducta profesional aplicables, con sanciones apropiadas para las infracciones;*
>
> *c) Establecer normas para garantizar que los proveedores de asistencia jurídica no puedan solicitar ningún pago a los beneficiarios, excepto cuando estén autorizados para hacerlo;*
>
> *d) Velar porque órganos imparciales examinen las quejas disciplinarias contra los proveedores de asistencia jurídica;*
>
> *e) Establecer mecanismos de supervisión adecuados para los proveedores de asistencia jurídica, en particular con miras a prevenir la corrupción.*

Los criterios de acreditación para los proveedores de asistencia jurídica pueden incluir cualquiera de los siguientes:

- Una licenciatura en derecho
- Un diploma o certificado de práctica jurídica
- Una prueba de haber aprobado un examen profesional (como el examen del colegio de abogados)
- Una licencia profesional
- Pertenencia al colegio nacional de abogados
- Finalización de una formación o pasantía con un abogado en ejercicio
- Finalización de una formación con un juez u otra agencia de justicia estatal
- Una relación contractual con la agencia que supervisa la administración de la asistencia jurídica
- Pruebas separadas para ser aceptado como miembro del personal del proveedor de asistencia jurídica institucional
- Pruebas / exámenes separados por parte de la autoridad de asistencia jurídica para abogados privados que deseen prestar asistencia jurídica (o examen público mediante licitación)
- Entrevista con la administración o la junta de asistencia jurídica
- Registro en una lista de proveedores de asistencia jurídica autorizada por el Estado
- Demostrar conocimiento de las leyes nacionales a través de la experiencia o la educación
- Familiaridad con las agencias de justicia locales
- Demostrar compromiso para ayudar a las poblaciones desfavorecidas

En algunos países, la pertenencia al colegio de abogados puede ser un requisito suficiente, si la admisión al colegio exige un proceso de selección estricto. En otros, se pueden definir criterios más detallados para ingresar a la lista de proveedores de asistencia jurídica. Cuando los proveedores de asistencia jurídica forman parte del personal del organismo de asistencia jurídica o de los defensores públicos, es posible que deban

pasar por exámenes adicionales y / o demostrar una cantidad mínima de años de experiencia en la práctica penal. Otro enfoque es exigir la certificación de que los abogados se han especializado en procedimientos penales para poder trabajar como abogados de asistencia jurídica o abogados designados por el tribunal.

Por ejemplo, para poder hacerse cargo de los casos de asistencia jurídica, los abogados deben solicitar el registro **(Francia, Escocia, Irlanda** y **Países Bajos)**, recibir un contrato de trabajo **(Irlanda** y **Finlandia)** o una licencia **(Finlandia),** o simplemente convertirse en miembro del colegio de abogados **(Alemania, Polonia** y **Finlandia)**. Escocia tiene una doble obligación de registro, tanto el abogado individual como la práctica para la que trabaja deben estar registrados en la junta de asistencia jurídica para solicitar la asistencia jurídica en nombre de un cliente.[179]

Uno de los esquemas de acreditación más desarrollados se encuentra en **Inglaterra y Gales**, donde los abogados y representantes acreditados que brindan servicios de asistencia jurídica penal deben estar acreditados bajo el Esquema de Acreditación de Litigios Penales de la Sociedad de Abogados.[180] La Agencia de Asistencia Jurídica estableció los siguientes requisitos de calidad que los proveedores deben cumplir *antes de que* se les otorgue un contrato de asistencia jurídica con la Agencia: **Estándares de calidad reconocidos**: el proveedor debe mantener o comprometerse a lograr uno de los **estándares de calidad reconocidas**, antes de la fecha de inicio del contrato.[181] La organización debe asegurarse de mantener la norma de calidad durante toda la vigencia del contrato de asistencia jurídica. Si los abogados buscan ser incluidos en la lista de abogados que brindan asistencia jurídica **permanentemente (de forma constante)**, deben aprobar un examen de selección especial.

En **Lituania**, los abogados pueden incluirse en la lista de defensores que brindan asistencia jurídica si cumplen con los criterios establecidos por la ley:

- ¿Los abogados ejercen la profesión jurídica, con licencia de abogado en ejercicio y están registrados en la Lista de abogados en ejercicio (gestionada por el Colegio de Abogados)? Lo cual significa que tienen la condición de defensores y el derecho a ejercer como defensores en Lituania;
- ¿El Colegio de Abogados ha emitido una opinión positiva sobre su elegibilidad para la prestación de asistencia jurídica garantizada por el Estado?
- Ningún contrato de los abogados que hayan sido contratados para asistencia jurídica secundaria se ha rescindido por incumplimiento de las obligaciones contractuales durante los últimos 5 años.

En **Sudáfrica**, los criterios de acreditación para los profesionales judiciales incluyen un reconocimiento por parte de ellos y de Legal Aid South Africa de:

a) La necesidad de desarrollar un fuerte sentido de responsabilidad nacional y social de cara a sus respectivos roles en la provisión de servicios legales a los pobres y vulnerables.

b) La necesidad de brindar servicios legales de la manera más eficiente y económica a su alcance.

c) La necesidad de asegurar que se brinden servicios legales de calidad a los clientes; y

179 Hill, *Innovating Justice, Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice? [Justicia innovadora, asistencia jurídica en Europa: ¿Nueve formas diferentes de garantizar el acceso a la justicia?]* (2014), 46–47.

180 Véase www.lawsociety.org.uk/support-services/accreditation/criminal-litigation/.

181 Consulte la Marca de calidad de especialista en: www.gov.uk/guidance/legal-aid-agency-quality-standards, o la norma de gestión de práctica de Lexcel de la Law Society en: www.lawsociety.org.uk/support-services/accreditation/lexcel/.

d) La necesidad, en la medida de lo posible, de hacer coincidir las calificaciones, habilidades, experiencia y conocimientos del profesional designado con los tipos y la complejidad de los casos para los que se designa a dicho profesional.

En los **Países Bajos**, se aplican criterios estrictos a la selección de abogados que trabajan para la Junta de Asistencia Jurídica. Los abogados deben ser miembros del Colegio Holandés de Abogados. Para ser miembro del colegio de abogados, los abogados deben pasar por una auditoría, participar en prácticas de aprendizaje por un periodo de tres años y obtener educación y capacitación continuas. Están sujetos a procedimiento disciplinario y deben cumplir las condiciones establecidas por el colegio para el registro básico. Puede haber condiciones adicionales para el registro establecidas por LAB. Para algunos campos jurídicos se aplican términos adicionales, como capacitación y experiencia pertinentes, pertenencia a una asociación de especialización, revisión por pares.

En **Argentina**, la asistencia jurídica se proporciona a través de un sistema de defensa pública exclusivo. Los defensores públicos son magistrados en igualdad de jerarquía y pago con jueces y fiscales y también tienen las mismas garantías funcionales, como seguridad en el cargo, intangibilidad salarial e inmunidad de arresto. Para convertirse en magistrados, deben pasar por un complejo proceso de selección que concluye con el nombramiento por parte del Ejecutivo tras el acuerdo del Senado.

En **Brasil**, la Defensoría Pública de la Unión (Defensoria Pública da União, DPU) cubre los casos penales relacionados con delitos federales, tráfico internacional de drogas y otras formas de delincuencia organizada. Los candidatos deben ser abogados, miembros del colegio de abogados y tener al menos dos años de experiencia en litigios, y someterse a un examen de ingreso que dura aproximadamente un año e incluye áreas temáticas legales y no legales. Los abogados que aprueben la prueba deben ser miembros del colegio de abogados y tener al menos dos años de experiencia en litigios para poder unirse a la DPU. La remuneración de los defensores de la DPU se compara con la de los expertos que trabajan en el poder judicial.

Después de la admisión a la lista, hay una segunda etapa de selección de abogados para casos específicos. Por ejemplo, la Defensoría Pública en **Israel** tiene departamentos de nombramiento en cada distrito cuya tarea es nombrar al abogado más adecuado del registro para representar cada caso, de acuerdo con sus características únicas. Seleccionar un abogado con el campo requerido de especialización, habilidades lingüísticas, disponibilidad, movilidad, etc., es clave para asegurar una representación adecuada en los casos de asistencia jurídica.

Pueden aplicarse criterios adicionales para el nombramiento de abogados que presten asistencia jurídica en casos que involucren delitos especialmente graves, como delitos punibles con la pena de muerte, en los que, por ejemplo, deban solicitarse al menos 10 años de experiencia, o para representar a determinados tipos de cliente, como los niños. Los abogados de asistencia jurídica que representan a niños deben estar capacitados y tener conocimiento sobre los derechos del niño. Esto podría ser presentado como un requisito por las autoridades de asistencia jurídica para la acreditación de proveedores de asistencia jurídica. Por ejemplo, en **Australia**, un practicante designado para representar a un niño debe haber cumplido con el programa de capacitación de Abogado Nacional Independiente de Niños diseñado por el Tribunal de Familia de Australia, la Sección de Derecho de Familia del Consejo Jurídico y Asistencia Jurídica Nacional, ser miembro de cualquier panel de Abogados Independientes de Niños establecido por la Ley de Asistencia Jurídica, y cumplir con las Directrices para Abogados Independientes de Niños respaldadas por el Presidente del Tribunal de Familia de Australia y el Tribunal Federal de Magistrados.[182]

182 Australia, Normas de práctica. Representar a un niño.

ii) Criterios específicos para no abogados

La **Directriz 14** sobre asistentes legales establece que:

> *67. Los Estados deben, de conformidad con su legislación nacional y, cuando proceda, reconocer el papel que desempeñan los asistentes legales o proveedores de servicios similares en la prestación de servicios de asistencia jurídica cuando el acceso a un abogado sea limitado.*
>
> *68. A tal fin, los Estados deben, en consulta con la sociedad civil y los organismos de justicia y asociaciones profesionales, adoptar medidas para:*
>
> *a) Desarrollar, cuando proceda, un esquema nacional de servicios de asistencia jurídica con planes de estudios de formación estandarizados y planes de acreditación, incluida la selección y el examen de antecedentes apropiados;*
>
> *b) Velar porque se establezcan estándares de calidad para los servicios de asistente legal y que los asistentes legales reciban la capacitación adecuada y operen bajo la supervisión de abogados calificados;*
>
> *c) Asegurar la disponibilidad de mecanismos de seguimiento y evaluación para garantizar la calidad de los servicios prestados por los asistentes legales;*
>
> *d) Promover, en consulta con la sociedad civil y los organismos de justicia, la elaboración de un código de conducta que sea vinculante para todos los asistentes legales que trabajan en el sistema de justicia penal;*
>
> *e) Especificar los tipos de servicios jurídicos que pueden prestar los asistentes legales y los tipos de servicios que deben prestar exclusivamente los abogados, a menos que dicha determinación sea competencia de los tribunales o colegios de abogados;*
>
> *f) Garantizar el acceso de los asistentes legales acreditados, asignados para prestar asistencia jurídica en estaciones de policía y prisiones, centros de detención o prisión preventiva, etc.*
>
> *g) Permitir, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales, que asistentes legales debidamente capacitados y acreditados por los tribunales participen en los procedimientos judiciales y asesoren al acusado cuando no haya abogados disponibles para hacerlo.*

También deben existir criterios y esquemas de acreditación para los no abogados. Estos pueden incluir:

- Realización de un curso corto sobre representación legal;
- Realización de un curso de formación profesional para asistentes legales acreditado por el Estado;
- Finalización de una formación o pasantía con abogados;
- Experiencia trabajando para los tribunales, fiscales o policías como asistentes o secretarios;
- Experiencia trabajando como asistentes legales de abogados, pero sin formación educativa formal.

Los proveedores de asistencia jurídica que no son abogados normalmente no están sujetos a un régimen de conducta profesional. Por estas razones, se debe considerar la posibilidad de incorporar estándares de ca-

lidad para los proveedores de asistencia jurídica *en cualquier* contratación, como abogado de oficio u otro esquema de designación. Dichos estándares pueden incluir lo siguiente:

- *Cumplimiento de un código de conducta:* Se debe exigir a los proveedores de asistencia jurídica que cumplan con un código de conducta profesional. Si no existe un código de conducta adecuado para los abogados, o si los proveedores de asistencia jurídica que no son abogados no están cubiertos por ningún código de conducta para abogados, se debe considerar la posibilidad de establecer uno. Esto puede incluir disposiciones sobre los siguientes deberes: proteger los intereses de los clientes; actuar con integridad e independencia; actuar con imparcialidad y evitar la discriminación; cumplir con las obligaciones para con otras partes, como fiscales y tribunales; respetar la confidencialidad del cliente; no actuar cuando haya un conflicto de intereses (incluidos los conflictos entre los clientes y los conflictos entre un cliente y el proveedor de asistencia jurídica); no ofrecer ni aceptar pagos (excepto cuando los pagos estén permitidos por la ley); y no desprestigiar la profesión.
- *Competencia:* Se debe considerar asegurar que los proveedores legales no tomen casos que estén más allá de sus capacidades en términos de conocimiento, habilidades y experiencia.
- *Capacitación:* Debe considerarse la posibilidad de exigir a los proveedores de asistencia jurídica que reciban formación pertinente de forma periódica a fin de mejorar sus conocimientos y habilidades y garantizar que su conocimiento de la legislación y los procedimientos pertinentes esté actualizado y sea adecuado a las necesidades de aquellos a quienes brindan asistencia jurídica.
- *Aseguramiento de la calidad:* Se debe considerar la posibilidad de exigir a los proveedores de asistencia jurídica que presenten su trabajo con fines de asegurar la calidad, según lo requiera el proveedor de servicios de asistencia jurídica o el organismo de asistencia jurídica pertinente.
- *Protección infantil:* En los países en los que existe legislación pertinente de protección infantil sobre la salvaguarda y la investigación de antecedentes, los proveedores que brindan asistencia jurídica a los niños deben pasar por una revisión de antecedentes.[183]

En **Inglaterra y Gales**, las personas que no son abogados pueden asesorar a los sospechosos bajo custodia policial. Estos "Representantes Acreditados de Estaciones de Policía", acreditados bajo un esquema específico propiedad de la Autoridad de Regulación de Abogados, no tienen derechos de audiencia; no pueden asistir a las audiencias, pero están especialmente calificados para brindar asistencia a las personas interrogadas en relación con un delito, en custodia policial.

En **Sierra Leona**, la Junta de Asistencia Jurídica acredita a los asistentes legales certificados por haber realizado los cursos correspondientes en el Instituto de Capacitación Judicial y Jurídica o en cualquier otra institución apropiada aprobada por la Junta.[184] **Kenia** adoptó una disposición similar en su Ley de Asistencia Jurídica de 2016, que define a un asistente legal como "una persona empleada por el Servicio o un proveedor de asistencia jurídica acreditado que ha completado un curso de capacitación en el campo de estudio relevante en una institución aprobada por el Consejo de Educación Jurídica".

En la **República de Moldavia**, el Consejo Nacional de Asistencia Jurídica (NLAC) recluta candidatos para los puestos de asistente legal mediante un concurso público, mientras que la permanencia en el cargo está condicionada a la realización exitosa del curso de capacitación impartido por el NLAC. En **Lituania**, el Colegio de Abogados debe confirmar el informe de prácticas de un año de los asistentes legales y estos necesitan una autorización de los abogados para representar a un cliente en un caso particular.

183 Véase UNODC / PNUD *Manual sobre acceso temprano a la asistencia jurídica,* págs. 86–87.

184 Ley de asistencia jurídica de Sierra Leona (2012), artículo 30.

En 2017, **Ucrania** comenzó a desarrollar una red de asistentes legales (asesores públicos) que ayudan a las personas que no conocen sus derechos legales a resolver sus problemas a través de los centros de asistencia jurídica. El sistema de asistencia jurídica gratuita coopera activamente con una red de asesores públicos que conecta a los clientes con los centros de asistencia jurídica y explora las necesidades legales de las comunidades.

B. Evaluación de la calidad de los proveedores de asistencia jurídica: propósitos de la evaluación

Los Principios y Directrices de la ONU recomiendan el desarrollo de mecanismos de seguimiento y evaluación para evaluar y mejorar continuamente la calidad de los servicios prestados. La **Directriz 16** insta a los gobiernos a "establecer estándares de calidad" para la asistencia jurídica; "establecer mecanismos de seguimiento y evaluación para asegurar la calidad de los servicios de asistencia jurídica, en particular los que se prestan sin costo alguno"; y "[t]rabajar con todos los proveedores de servicios de asistencia jurídica para aumentar el alcance, la calidad y el impacto..."

De acuerdo con la **Directriz 17**, los Estados **deben esforzarse continuamente por mejorar la prestación de la asistencia jurídica**. Los Principios y Directrices de la ONU no favorecen ningún modelo específico de evaluación.

Como se discutió anteriormente, existen varios indicadores para medir la calidad. Los indicadores que se adopten dependen en parte del propósito de la evaluación y de lo que se va a medir. Por lo tanto, se sugiere que los Estados comiencen por definir los propósitos de la evaluación.

1. Aseguramiento de la calidad versus mejora de la calidad

Por un lado, en su forma más básica, la evaluación puede diseñarse para asegurar que se mantengan niveles suficientes de calidad. Esto implica medir la actuación frente a un conjunto de normas acordadas. Este proceso se puede repetir a diferentes intervalos, pero en cada ocasión es una instantánea de cómo la actuación en la fecha dada coincide con un estándar estático. Por otro lado, el proceso de evaluación de la calidad puede contener mecanismos diseñados para mejorar la calidad de la actuación a lo largo del tiempo. En el caso de los servicios de asistencia jurídica prestados por fondos públicos, el aseguramiento de la calidad también puede estar relacionado con consideraciones de relación calidad-precio, es decir, asegurarse de que los fondos públicos efectivamente se utilicen para proporcionar niveles de calidad correspondientes a los fondos disponibles.

Por ejemplo, en **Nueva Zelanda**, el propósito declarado de las auditorías es **evaluar y revisar la calidad y el valor de los servicios** prestados por un proveedor en virtud de una concesión de asistencia jurídica gratuita.[185] Las auditorías brindan garantía a los clientes, al público y a las partes interesadas clave sobre la calidad de los servicios prestados; permiten que un proveedor mejore su actuación; y permiten al Secretario tomar las medidas correctivas necesarias. Esto es para asegurar que la persona asistida legalmente haya recibido un estándar satisfactorio de asesoramiento y representación; garantizar que la asistencia jurídica o los servicios jurídicos especificados se proporcionen de forma eficaz, eficiente y ética; garantizar que los fondos de asistencia jurídica se gestionen adecuadamente y que los servicios tengan una buena relación calidad-precio;

185 Nueva Zelanda, https://drive.google.com/file/d/1j8uqyoOdG9uYEN2wtHyMjbauK7bqZkGg/view?ts=61237805 [*Términos de referencia de la auditoría de calidad y valor],* versión 5.0, mayo de 2018.

evaluar la fiabilidad del tiempo y cantidad de prestación alegados por el proveedor en relación con la naturaleza y complejidad del expediente; asegurar que los proveedores cumplan con la Ley, los Reglamentos, el Contrato de Servicios con el Secretario, las Normas de Práctica y las políticas y procedimientos del Ministerio; garantizar que los proveedores tengan sistemas, procesos y controles establecidos para permitir que estos cumplan con las obligaciones legislativas, contractuales y profesionales, así como con las Normas de Práctica, las políticas y los procedimientos; asegurarse de que los proveedores cumplan con todas las condiciones impuestas a sus aprobaciones; mejorar la actuación de los proveedores de servicios legales a través de la orientación y la aclaración, y establecer con claridad las expectativas; investigar las quejas, las tendencias o la conducta particular de los proveedores; identificar las inquietudes de manera oportuna y supervisar la conducta de los proveedores para que se puedan tomar acciones correctivas u otras acciones para prevenir violaciones y proteger las necesidades de los clientes de asistencia jurídica; y evaluar las normas de práctica y las tendencias de los proveedores en general.

En **China**, se puso en marcha un piloto de un sistema de gestión de la calidad de los servicios de asistencia jurídica. Es un mecanismo de evaluación que tiene como objetivo mejorar continuamente la calidad de los servicios, en lugar de evaluar un caso específico o un proveedor de asistencia jurídica individual. Se supone que es un sistema de gestión cíclico: la evaluación descubrirá los puntos en común compartidos con los problemas sistémicos que necesitan resolverse mediante la capacitación adicional o la revisión de las directrices.

2. Confianza pública en el sistema de justicia penal

Los resultados de la encuesta del Estudio Mundial de UNODC / PNUD revelan que más de la mitad (55%) de los expertos nacionales cita la falta de confianza de las personas en la calidad de los servicios de asistencia jurídica como uno de los desafíos más importantes que afecta a los grupos pobres y vulnerables para acceder a la asistencia jurídica. La existencia de normas éticas para los proveedores de asistencia jurídica no garantiza la confianza en ellas. El 66 por ciento de los expertos dijo que los proveedores de asistencia jurídica estaba obligado a adherirse a las reglas éticas establecidas por el colegio de abogados, y el 80 por ciento dijo que un proveedor de asistencia jurídica podía negarse a tomar un caso cuando tenía un conflicto de intereses con el beneficiario. Del mismo modo, la existencia de reglas éticas para los proveedores de asistencia jurídica no impidió que se produjera corrupción en los procedimientos judiciales de los casos de asistencia jurídica - el 27 por ciento de los expertos nacionales percibió que el soborno es uno de los factores más influyentes para lograr la desestimación de los cargos o la absolución en los casos de asistencia jurídica.

Los expertos nacionales de todas las regiones, en particular los de Europa oriental y Asia central (79%) y el Oriente Medio y África del Norte (67%), percibieron que la gente de su país no confiaba en la calidad de los servicios de asistencia jurídica. Además, cuando se les preguntó acerca de la primera área prioritaria de asistencia técnica en la que su país se beneficiaría, el 82% de los expertos nacionales citó "la elaboración de criterios de calidad para los proveedores de asistencia jurídica". Esta área prioritaria también fue seleccionada por el 44% de los Estados miembro.[186]

Algunos países consideran que asegurar la confianza de los usuarios en el sistema de justicia penal es el objetivo principal de supervisar la calidad de los servicios de asistencia jurídica, lo que, entre otras cosas, implica un mayor uso de informes y la realización de encuestas de satisfacción de los clientes. Este es, por

186 Véase UNODC / PNUD *Estudio Mundial,* págs. 62, 107–108.

ejemplo, el enfoque en los **Países Bajos**,[187] donde la Junta de Asistencia Jurídica supervisa la calidad de los servicios e informa al Ministerio de Justicia y al Parlamento.

En **Sudáfrica**, el objetivo de la evaluación de la calidad también es garantizar la confianza en el sistema de justicia penal. El objetivo del programa de gestión de la calidad es garantizar que haya un estándar uniforme de calidad en toda la organización. Todos los aspectos de los servicios prestados a los clientes están sujetos a revisión para garantizar que sean satisfactorios. Todos los miembros del personal que prestan servicios a los clientes están sujetos a una evaluación de calidad o auditoría de calidad a intervalos regulares predeterminados. El objetivo de calidad a alcanzar se determina teniendo en cuenta el tipo de trabajo, así como el nivel del profesional que realiza el trabajo.

C. Medidas y herramientas para la evaluación de proveedores de asistencia jurídica

1. Medición del proceso versus medición de los resultados

En relación con los cuatro grupos de medidas de calidad mencionados en el capítulo 3, sección A, los dos conjuntos de variables más importantes cuando se trata de medir la calidad del desempeño legal son las medidas de *proceso* y *resultado*. *Las medidas de proceso* se centran en la realización del trabajo de los proveedores de asistencia jurídica "desde el primer punto de entrada al sistema pasando por la tramitación del caso y en adelante, hasta el mantenimiento de archivos y documentos". Como tales, abarcan la idoneidad del trabajo legal realizado, su efectividad y su cercanía a los deseos expresados por el cliente, en la medida en que estos puedan ser respetados en las circunstancias específicas. Por lo tanto, indican la competencia del abogado desde la recopilación de hechos y el análisis legal hasta el manejo de clientes, el asesoramiento y la asistencia, y la gestión de la práctica.[188] **Como se mencionó anteriormente, una forma de establecer tales medidas es a través de criterios de desempeño para los proveedores.** Dichos criterios podrían ser muy detallados y abordar lo que generalmente se espera de un proveedor de asistencia jurídica competente en las diferentes etapas del proceso de justicia penal, cuando se trabaja en tipos específicos de delitos y con grupos específicos de clientes. Estas son las acciones específicas que los abogados deben realizar para brindar un servicio de calidad a sus clientes. La evaluación de las acciones de los abogados puede basarse en criterios negativos, o criterios positivos, donde los abogados son calificados de acuerdo con criterios de excelencia. Las variables de proceso son generalmente más difíciles de medir que las de entrada y las estructurales, pero cuando esto se ha hecho, se las considera mejores indicadores de la calidad del desempeño. La investigación sugiere que las formas más efectivas de medir las variables del proceso incluyen la observación, la revisión de expedientes por parte de los pares y el uso de "modelos" o clientes simulados estandarizados.[189] [190]

187 Encuesta sobre las mejores prácticas de asistencia jurídica en los procesos penales, como parte del proyecto "Mejora de la calidad de la asistencia jurídica: normas generales para diferentes países". Para obtener más información, consulte: http://qualaid.vgtpt.lt/en/about-project/what-qual-aid.

188 Profesor Alan Paterson y Profesor Avrom Sherr, *Peer Review and Cultural Change: Quality Assurance, Legal Aid and the Legal Profession [Revisión por pares y cambio cultural: Aseguramiento de la Calidad, Asistencia Jurídica y Abogacía]* (ILAG, 2017).

189 Los clientes modelo son particularmente eficaces en relación con la evaluación de los problemas de acceso y la comprensión del asesoramiento de los abogados.

190 En Israel, la Oficina del Defensor Público elaboró 15 directrices para un desempeño de calidad para todos los defensores públicos. En 2016, se emitieron directrices sobre el tema de "encadenamiento de detenidos en hospitales psiquiátricos" y "manejo de casos de insultos a funcionarios públicos". Recientemente, se publicó otro sobre "pruebas de muestras de drogas". Se están redactando otras

Medidas de resultado analizan el resultado del proceso legal. Esto implica una revisión por pares para evaluar la calidad del resultado o un enfoque estadístico para comparar los resultados en casos similares. Esto último es difícil de implementar, especialmente considerando que los factores que influyen en el resultado son muchos, y algunos están fuera de la influencia del proveedor individual. Las variables de resultado se encuentran entre las más difíciles de medir satisfactoriamente. Existen varias razones para esto: la necesidad de controlar el sesgo de casos en la distribución de casos entre los profesionales; la dificultad de establecer un consenso sobre lo que constituye un "buen" resultado en un caso particular; y la necesidad de demostrar que el resultado "exitoso" se logró realmente como resultado de los esfuerzos del abogado, y no como resultado de otros factores como la suerte, un oponente ineficiente, un juez débil, etc. Las medidas de resultado adicionales incluyen el costo del caso, el tiempo empleado, las tasas de éxito y la satisfacción del cliente. Las medidas de resultado también pueden referirse a los objetivos finales del programa de calidad y pueden basarse en factores idealistas como la visión de la organización o incluso las aspiraciones del sistema de justicia o del país en su conjunto.

2. Definición de una escala de calidad

El debate moderno sobre la "calidad" comenzó en Japón en relación con la fabricación de automóviles.[191] La idea de la calidad como excelencia se transformó en: (1) calidad conforme a las normas internacionales; (2) "aptitud para el propósito"; y (3) "valor por dinero". En relación con el primer concepto, las normas relevantes se describen en el capítulo 1. La conformidad con tales normas puede medirse con base en códigos de prácticas y listas de verificación para garantizar que se proporcione una defensa adecuada. Sin embargo, para cumplir con los otros objetivos de aseguramiento de la calidad mencionados, como garantizar la confianza pública en el sistema y supervisar el gasto de los fondos públicos, se introdujeron elementos adicionales.

A partir de la noción de que la calidad era blanca o negra, se reconoció que era un continuum desde el incumplimiento hasta la excelencia. En los tiempos en que la "calidad" se usaba como sinónimo de "excelencia", la calidad se veía como un concepto binario: se lograba o no se lograba. En los tiempos modernos se ha aceptado que, de hecho, la calidad es un continuum:

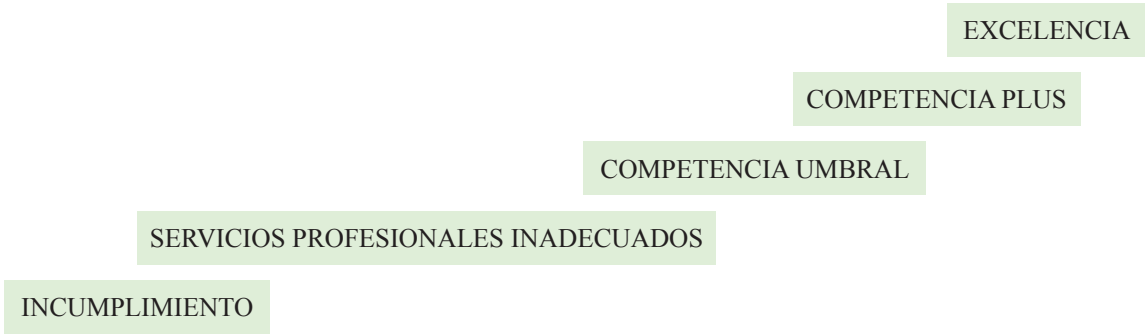


Figura 1. El continuum de la calidad[192]

varias directrices: orientación sobre "representación de personas con discapacidad" y orientación actualizada sobre "descalificación de pruebas", *Informe de actividades anuales,* 2016, pág. 79. En 2018 se abordaron los temas de "representación de acusados con discapacidad cognitiva" y "la defensa limitada de la intoxicación en delitos intencionales".

191 Tom Peters y Robert Waterman, *In Search of Excellence [En busca de la excelencia]* (1982).

192 Copyright Sherr, A. y Paterson, A., "Professional Competence, Peer Review and Quality Assurance in England and Wales and in Scotland [Competencia profesional, revisión por pares y aseguramiento de la calidad en Inglaterra y Gales y en Escocia]", 45 (2008), *Alberta Law Review* 151.

Mientras que en este modelo la calificación de aprobación es "competencia umbral", la calificación de aprobación real esperada por el régimen de aseguramiento de la calidad en diferentes jurisdicciones puede variar.[193] En **Inglaterra y Gales**, la autoridad de asistencia jurídica tiene la ambición de que los proveedores logren la excelencia o la competencia plus, ya que esto indica que el proveedor está realizando el trabajo con un alto grado de competencia, pero la calificación de aprobación sigue siendo "competencia umbral". En **Escocia**, el programa de aseguramiento de la calidad evalúa a profesionales y expedientes en una escala quíntuple que describe el continuum de la calidad:

1. Incumplimiento
2. Servicio profesional inadecuado
3. Competente
4. Muy bueno
5. Excelente

Con el tiempo, a medida que ha ido evolucionando el programa escocés, se han insertado puntuaciones adicionales para distinguir las fallas marginales "3–" de las aprobaciones marginales "3" y las aprobaciones buenas "3+". Como veremos más adelante, esto permite que quienes ejecutan el programa de aseguramiento de la calidad adopten un enfoque del programa más basado en el riesgo, de modo que aquellos con fallas marginales tengan la oportunidad de mejorar antes de ser reevaluados y aquellos con aprobaciones marginales sean reevaluados varias veces en el ciclo en comparación con aquellos con aprobaciones buenas o muy buenas que se examinarían solo una vez en el ciclo. Esto también permite que el programa se centre en la mejora continua en lugar de una calificación de aprobación estática. Los países pueden utilizar escalas diferentes,[194] pero la base fundamental sigue siendo la misma.

¿Cuál es el impacto de esta marca en el proveedor de asistencia jurídica individual? ¿Cómo afecta la motivación y el desempeño futuro? El puntaje obtenido tiene diferentes impactos en diferentes países, por ejemplo, el proveedor puede usarlo como una insignia de calidad, una garantía para los organizadores del programa y una guía en cuanto a la frecuencia con la que la firma o el profesional son reevaluados en el ciclo. En el programa de asistencia jurídica de **Nueva Escocia**, **Canadá**, el salario de los abogados depende de su calificación de competencia, que se determina mediante revisiones anuales de desempeño con criterios enumerados. Los abogados más experimentados también pueden recibir aumentos salariales al recibir una designación de abogado sénior; estos son muy solicitados y tienen criterios estrictos, con un número fijo disponible.

3. Herramientas de evaluación y valoración

Se ha utilizado una amplia gama de herramientas y métodos para evaluar el desempeño de los proveedores de asistencia jurídica en comparación con los estándares de calidad. Al adoptar medidas para garantizar la calidad, los Estados también deben considerar la posibilidad de adoptar medidas para evaluar la calidad de forma continua. En la siguiente sección se enumeran las principales herramientas que utilizan actualmente

193 De manera similar, el estándar requerido para la calidad de la actuación varía en diferentes contextos, por lo que los requisitos de la "mejor práctica" difieren de la "buena práctica" y aún más de la "práctica adecuada", que puede utilizarse por negligencia o con propósitos de disciplina profesional.

194 En Inglaterra y Gales y en Nueva Zelanda se utiliza la misma escala quíntuple, excepto que 1 es "excelencia" y 5 es "incumplimiento". En Escocia, los Países Bajos, Finlandia, República de Moldavia, China y Ucrania, la escala quíntuple es la que se establece en el texto.

los Estados miembro, y se describe brevemente su pertinencia y aplicabilidad, así como ejemplos clave, para permitir dicha consideración.

El Estudio Mundial de UNODC / PNUD sobre asistencia jurídica identificó las siguientes mediciones para realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios a nivel nacional o local:

- Un administrador de la institución del Estado que supervisa la práctica de los proveedores de asistencia jurídica revisa periódicamente un muestreo de los expedientes de casos de asistencia jurídica;
- Un administrador de la institución del Estado que supervisa la práctica de los proveedores de asistencia jurídica observa periódicamente su actuación en los tribunales;
- El colegio de abogados, la junta de asistencia jurídica o la institución de defensores públicos organizan revisiones por pares del trabajo de los proveedores;
- Las organizaciones de la sociedad civil supervisan el trabajo de los proveedores de asistencia jurídica;
- La institución de seguimiento realiza entrevistas o encuesta a los beneficiarios de asistencia jurídica después de la resolución del caso;
- La institución de seguimiento encuesta a los fiscales respecto a sus observaciones sobre el trabajo de los proveedores;
- La institución de seguimiento encuesta a la policía sobre sus observaciones del trabajo de los proveedores;
- La institución de seguimiento encuesta a los jueces sobre sus observaciones del trabajo de los proveedores;[195]
- Los proveedores de asistencia jurídica informan a sus supervisores sobre los pasos que toman;
- Los proveedores de asistencia jurídica informan a la institución de seguimiento sobre sus acciones (autoevaluación);
- Los beneficiarios de asistencia jurídica pueden presentar quejas si no están satisfechos con la asistencia que han recibido;
- Los beneficiarios de la asistencia jurídica que no estén satisfechos pueden apelar contra la condena alegando que la asistencia jurídica no fue eficaz.

Además de vincular estas mediciones con los propósitos de la evaluación, también se debe hacer referencia a las mediciones de estructura pertinentes en vigor, así como a las mediciones de entrada. Por ejemplo, un sistema de asistencia jurídica con supervisión incorporada permite que el supervisor evalúe la calidad. Los sistemas de gestión de casos permiten el análisis de los resultados de diferentes casos, y los estándares profesionales permiten medir el desempeño en comparación con una lista de verificación establecida. **Por lo tanto, puede emplearse una variedad de mediciones, y cada una de éstas tiene sus propias fortalezas y debilidades**. **Algunas mediciones podrían usarse en combinación, para validar los hallazgos a través de la triangulación de evaluaciones**.

i) Listas de verificación

Como se mencionó en el capítulo 3 anterior, otra forma de elaborar, difundir y evaluar estándares de calidad es a través de una lista de verificación: una lista que incluye instrucciones paso a paso sobre lo que los pro-

195 Esta opción no formaba parte de la lista del Estudio Mundial, sin embargo, se aplicaba en la práctica en algunas jurisdicciones, por ejemplo en China y Sudáfrica.

veedores de asistencia jurídica deben hacer al representar a una variedad de clientes, en diferentes etapas del proceso, y en el proceso mismo de justicia penal. Estas podrían ser listas de verificación para proveedores en casos de acceso temprano a la asistencia jurídica, listas de verificación para personas que representan a niños, etc. Las listas de verificación son una forma útil de capturar procedimientos complicados y complejos y ayudar a evitar errores administrativos.[196] Permiten que el abogado se concentre en los argumentos legales y se asegure de que ha tomado todas las medidas necesarias, por ejemplo, en cuanto a mantener informado al cliente o de seguir las fechas de las audiencias. Las listas de verificación también permiten capturar el conocimiento y la experiencia de los profesionales y compartirlos con los profesionales menos experimentados, que pueden tener dificultades para recordar todas las acciones y pasos necesarios.

Las listas de verificación se pueden traducir fácilmente a las herramientas electrónicas o incluso herramientas en línea, y formar parte de los sistemas de gestión de casos, lo que también permite una amplia difusión a los proveedores ubicados en áreas remotas o a los nuevos proveedores que no tienen la oportunidad inmediata de ser capacitados en persona en una ubicación central. Las listas de verificación también se pueden utilizar para desarrollar indicadores de desempeño, no solo para el abogado individual sino también para la oficina específica y el sistema de asistencia jurídica en general, y permiten que los gerentes o auditores revisen fácilmente las acciones tomadas por el proveedor de asistencia jurídica.

En **Victoria**, **Australia**, los abogados del personal de Asistencia Jurídica deben utilizar una serie de listas de verificación en las diferentes etapas de los casos de delitos procesables con una lista de verificación especializada para casos de delitos sexuales. Además de instar a los abogados respecto a las tareas exigidas, la lista de verificación se centra en el desarrollo y la articulación de la estrategia del caso. Se adjunta a las listas de verificación una plantilla para guiar un análisis de los elementos del delito. Las listas de verificación completadas permanecen en el archivo y están disponibles para que los administradores o el personal superior las revisen. En las consultas preliminares, se expresó un gran interés en el uso de listas de verificación. Se admite que, si estas listas de verificación también fueran obligatorias para la profesión privada, ésta última tendría que aportar a la redacción y el contenido de las listas de verificación.[197]

LISTA DE VERIFICACIÓN DE LA FUNDACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL

Este enfoque de lista de verificación es aplicado por la Fundación Jurídica Internacional **(ILF**, por sus siglas en inglés**)** en sus proyectos. Por ejemplo, en **Afganistán**, las normas generales se transformaron en indicadores específicos. Indicadores de abogados individuales que se abordaron: el número de días entre la cita y la consulta / entrevista inicial con el cliente; el número de días entre la consulta y la entrevista integral con el cliente; y el formulario de entrevista completo en el expediente del caso. Los indicadores de toda la oficina incluyen: el porcentaje de casos en los que los abogados realizan la entrevista inicial con el cliente dentro de las 24 horas posteriores a la cita; y el porcentaje de casos en los que la realizan dentro de las 48 horas posteriores a la cita. Los indicadores de todo el sistema incluyen: el porcentaje de casos en los que el acusado está representado en el interrogatorio; el porcentaje de casos en los que el acusado está representado en la audiencia de prisión preventiva; y el porcentaje de casos en los que el acusado está representado en la primera audiencia de méritos.

196 Véase Atul Gawande, *The Checklist Manifesto [El manifiesto de la lista de verificación]* (Metropolitan Books, Nueva York, 2010).

197 *Realización de juicios penales de alta calidad* (Asistencia Jurídica de Victoria, 2014).

Las listas de verificación son más útiles en relación con la evaluación de las mediciones *de entrada* y *estructura* que las de *proceso* y *resultado.* Las investigaciones que supervisan la eficacia de tales listas de verificación en relación con el aseguramiento de la calidad señalaron el hecho de que, idealmente, las listas de verificación debían ser administradas por abogados, ya que las personas que no son abogados o que carecen de formación jurídica podrían, por ejemplo, marcar que se ha tenido en cuenta una apelación, pero no podrían comprobar si el asesoramiento jurídico que se le dio al cliente fue exacto o apropiado. También debe garantizarse que cada elemento de una lista de verificación detallada se interprete de la manera más coherente y objetiva posible.[198]

ii) Encuestas y grupos focales

Otra forma de evaluar el proceso y las mediciones de resultado es encuestando a una amplia gama de partes interesadas, principalmente fiscales, jueces y otros abogados defensores, en cuanto a las fortalezas y debilidades generales de la actuación de un abogado defensor en esa jurisdicción. En **Lituania**, el Servicio de Asistencia Jurídica Garantizada por el Estado realiza encuestas anuales a las partes interesadas, que incluyen a jueces, fiscales y agentes de policía. Las preguntas de la encuesta contienen información sobre la frecuencia de contacto con los proveedores de asistencia jurídica, su opinión sobre la frecuencia de las solicitudes de un abogado para posponer la audiencia y cuán razonables son estas solicitudes, y pueden proporcionar comentarios libres sobre la calidad del trabajo de los proveedores de asistencia jurídica.[199]

Se realizó una encuesta a las partes interesadas (jueces, fiscales, agentes de policía, abogados) en el contexto del proyecto de la Unión Europea "Mejora de la calidad de la asistencia jurídica: Normas generales para diferentes países" en **Lituania**, **Países Bajos** y **Alemania**, con el fin de identificar y analizar las necesidades de determinados grupos objetivo en los procesos penales y evaluar si se satisfacían sus necesidades con respecto a la calidad de la asistencia jurídica en los actuales sistemas nacionales de asistencia jurídica.[a] En términos de calidad, los encuestados pudieron identificar aspectos importantes como la remuneración, la formación, la especialización, las relaciones con el cliente y el seguimiento.

a "Tools and Criteria for Measuring Legal Aid Quality: Guidelines for EU Member States" ["Herramientas y criterios para medir la calidad de la asistencia jurídica: Directrices para los Estados miembro de la UE"] (Nikartas, S., Limantė, A. 2018), págs. 34–35. Los autores del informe recomiendan realizar dichas evaluaciones "con cautela, ya que estos funcionarios son otra parte del proceso, con objetivos distintos a la defensa". Durante las entrevistas se discutieron los siguientes aspectos: la calidad de la asistencia jurídica brindada por los abogados en general; la competencia y motivación de los abogados que brindan asistencia jurídica; la diferencia entre la calidad del trabajo de los abogados que brindan asistencia jurídica y los abogados que trabajan bajo contratos privados; la necesidad de establecer las normas de práctica de los proveedores de asistencia jurídica; los criterios cualitativos para la evaluación de las actividades de un abogado; y los aspectos de mejora y desarrollo de las actividades de los abogados que brindan asistencia jurídica.

198 Véase Avrom Sherr, Richard Moorhead y Alan Paterson, *Transaction Criteria: Quality Assurance Standards in Legal Aid [Criterios de transacción: Normas de aseguramiento de la calidad en la asistencia jurídica]* (HMSO, Londres, 1992); y Sherr et al, *Lawyers, The Quality Agenda [Abogados, La agenda de la calidad]* (1994).

199 Burchard, Ch., Jahn, M., Zink, S., Nikartas, S., Limantė, A., Totoraitis, L., Banevičienė, A., Jarmalė, D., *Practice Standards for Legal Aid Providers [Normas de práctica para proveedores de asistencia jurídica]* (2018). Elaborado en el marco del proyecto "Mejora de la calidad de la asistencia jurídica: Normas generales para diferentes países". Colaboradores del proyecto: Instituto de Derecho de Lituania, Universidad Goethe de Frankfurt am Main, Junta de Asistencia Jurídica, Países Bajos, Colegio de Abogados de Lituania, Servicio de asistencia jurídica garantizada por el Estado de Lituania.

Tales encuestas reflejan una percepción general dentro de los grupos de partes interesadas sobre las normas generales y no pueden usarse para medir la actuación de los abogados individuales. Los grupos focales son una forma más económica de recopilar datos de las partes interesadas clave al reunir a los representantes en un momento específico, en vez de recopilar aportes individualmente. Esto puede llevar a la mejora del sistema a largo plazo e identificar problemas de alta prioridad.

iii) Entrevista / encuesta de satisfacción del cliente

Un método de uso relativamente común para evaluar la calidad de la actuación de los abogados de asistencia jurídica o de los abogados designados por el tribunal es encuestar o entrevistar a los clientes una vez finalizado su caso.[200] La satisfacción del cliente, aunque esté principalmente basada en la percepción, es un indicador importante para evaluar la confianza de las personas en el sistema.

En **Indonesia**, la Junta de Supervisión Regional aplica el Índice de Desempeño Clave del Proveedor de Asistencia Jurídica entrevistando al 5 por ciento de los clientes de cada proveedor de asistencia jurídica y dar su puntaje con base en cuatro criterios: a) satisfacción del cliente; b) integridad; c) información de cada etapa del proceso legal; y d) información sobre la asistencia jurídica gratuita.

A veces, la encuesta toma forma de encuesta telefónica a todos los clientes de la asistencia jurídica en un período determinado, a veces es un cuestionario enviado al acusado en un caso particular y, a veces, es una entrevista con el acusado. Estas encuestas se utilizan principalmente para evaluar *resultados* y *proceso* en lugar de *mediciones de entrada* o *estructura.* Este enfoque de aseguramiento de la calidad presenta sus desafíos. Si ha transcurrido un período de tiempo importante entre el caso y el contacto de seguimiento, estas encuestas tienden a presentar una alta tasa de falta de respuesta. Las encuestas generales de los clientes producen una mejor respuesta, pero no se pueden vincular fácilmente a una revisión del expediente en el caso individual del cliente o de una evaluación de cualquier defensa en el caso. El principal desafío, sin embargo, es que los clientes individuales (especialmente los usuarios primerizos) encuentran más fácil evaluar los aspectos de la comunicación y la relación: qué tan atento fue el abogado, qué tan accesible, qué tan comprensivo, qué tan empático y qué tan buen oyente, en lugar de cuán exactos y apropiados fueron los consejos y el trabajo que les brindó el abogado.[201]

La encuesta antes mencionada sobre las experiencias de los usuarios de asistencia jurídica en **Lituania, Países Bajos** y **Alemania**[a] encontró que los clientes de los tres países se centraban en aspectos como la comunicación agradable, la atención, la asistencia, la disponibilidad del abogado, la asignación de su tiempo, etc. Los clientes estaban más decepcionados por la falta de atención, la pasividad, la falta de asistencia a las audiencias, la falta de contacto con el cliente y una actuación indiferente del abogado, o el no proporcionar la información solicitada.

200 UNODC / PNUD *Estudio Mundial.* Véase también A. Paterson, *Professional Competence in Legal Services [Competencia profesional en servicios legales]* (1990).

201 Véase R. Moorhead et al. (2003), "Contesting Professionalism: Legal Aid and Non-Lawyers in England and Wales [Desafiar el profesionalismo : Asistencia jurídica y no abogados en Inglaterra y Gales]", 37 (2003) *Law and Society Review* 765, p. 785.

Dichos resultados muestran que los clientes en estas tres jurisdicciones tienden a evaluar el desempeño de los abogados principalmente en función de criterios no legales o de servicio. Los aspectos legales del trabajo de los abogados, es decir, la calidad de los documentos preparados por los abogados o la calidad de su defensa, no fueron mencionados con frecuencia por los encuestados.

En el ámbito del proyecto "Mejora de la calidad de la asistencia jurídica: Normas generales para diferentes países", http://qualaid.vgtpt.lt/en.

Los clientes consultan abogados porque ellos tienen la experiencia que el cliente no tiene. Tal asimetría de información[202] los hace vulnerables a un trabajo de baja calidad por parte del abogado. Los clientes también son vulnerables al "manejo de la imagen",[203] lo que tiende a distorsionar su percepción del sistema de justicia penal y, por lo tanto, socava su utilidad como fuente confiable para evaluar el funcionamiento de ese sistema de justicia. Al mismo tiempo, estas encuestas podrían ser muy útiles para mejorar la calidad general de las oficinas de asistencia jurídica e identificar fallas en la gestión, como tiempos de espera prolongados para las citas, falta de paquetes de información general, disponibilidad de información por teléfono o Internet, etc. En **Finlandia**, los clientes responden cuestionarios idénticos a los contestados por los propios abogados, lo cual permite la comparación. Los clientes responden de forma anónima y los resultados se utilizan para generar promedios. También tienen la oportunidad de proporcionar retroalimentación por escrito a su abogado.[204]

iv) Mecanismos de denuncia

Según las conclusiones del Estudio mundial de UNODC / PNUD, los mecanismos de denuncia fueron la medida más común utilizada por los Estados para supervisar la calidad: el 57% de los encuestados se basó en una revisión de las denuncias recibidas de los beneficiarios de asistencia jurídica. Por lo general, las quejas provienen de los clientes, pero presentan los mismos problemas de asimetría de información que las encuestas de satisfacción del cliente.[205] Dicho esto, cuando la denuncia es por un comportamiento flagrante o indignante por parte del abogado, que incluso los clientes "de una sola vez" pueden detectar, por ejemplo, la solicitud de sobornos, faltar a audiencias clave del tribunal o ignorar las instrucciones legítimas del cliente, un sistema de denuncias puede llevar al nombramiento de un abogado (con suerte) más competente.

---

202 Sobre los efectos debilitantes de la asimetría de la información en los clientes, véase también B. Lesjak y D. Lesjak, "Informal Quality Assessment of Legal Services (by citizens) in Slovenia [Evaluación de la calidad informal de los servicios legales (por ciudadanos) en Eslovenia]" (2013), documento de conferencia.

203 Las investigaciones han demostrado que algunos abogados utilizan el "manejo de la imagen" como una forma de gestionar las expectativas e impresiones de sus clientes, sesgando así sus percepciones sobre la calidad del trabajo que realizan ellos mismos y otros abogados. Véase, por ejemplo, Douglas Rosenthal, *Lawyer and Client: Who's in Charge? [Abogado y cliente: ¿Quién está a cargo?]* (1974); Abraham Blumberg, "The Practice of Law as a Confidence Game [La práctica del derecho como un juego de confianza]" 1 (1967*), Law and Society Review* 15; Carl Hosticka, "Lawyer-Client Negotiations of Reality" [Negociaciones de la realidad abogado-cliente] 26 (1979), *Social Problems* 559.

204 Véase también Burchard, Ch., Jahn, M., Zink, S., Nikartas, S., Limantė, A., Totoraitis, L., Banevičienė, A., Jarmalė, D., *Practice Standards for Legal Aid Providers [Normas de práctica para proveedores de asistencia jurídica]* (2018). Elaborado en el marco del proyecto: Mejora de la calidad de la asistencia jurídica: Normas generales para diferentes países. Colaboradores del proyecto: Instituto de Derecho de Lituania, Universidad Goethe de Frankfurt am Main, Junta de Asistencia Jurídica, Países Bajos, Colegio de Abogados de Lituania, Servicio de asistencia jurídica garantizada por el Estado de Lituania, pág. 28.

205 Para una crítica similar de los mecanismos de denuncias y las encuestas a los clientes, véase Nikartas, S. y Limantė, A. "Tools and Criteria for Measuring Legal Aid Quality: Guidelines for EU Member States" ["Herramientas y criterios para medir la calidad de la asistencia jurídica: Directrices para los Estados miembro de la UE"] (2018).

En **Lituania**, el Servicio de asistencia jurídica garantizada por el Estado recopila y procesa las denuncias relativas a la calidad de la asistencia jurídica. El motivo más común para las quejas presentadas en cuanto a la asistencia jurídica es que el abogado es demasiado pasivo (50 por ciento): los clientes objetaron que algunos abogados designados evitaban sistemáticamente reunirse con ellos o no tomaban medidas activas para representarlos (no presentaban una denuncia ante un tribunal ni preparaban los documentos legales). El segundo motivo más común se relaciona con la calidad del trabajo de un abogado designado: que los documentos preparados eran incorrectos o que el abogado no tenía experiencia en la materia. El tercer motivo más común es el comportamiento del abogado hacia el cliente: ser irrespetuoso o incluso ofensivo. Esto confirma que la mayoría de las quejas están relacionadas con problemas de servicio en lugar de áreas que requieren experiencia por parte del cliente.

Sin embargo, las quejas son siempre reactivas en lugar de proactivas, y subestiman el grado de insatisfacción, ya que los resultados de la investigación indican que incluso los clientes insatisfechos son reacios a quejarse contra su abogado.[206] La investigación realizada en **Eslovenia**[207] concluyó que los mecanismos de denuncia son métodos ineficaces de aseguramiento de la calidad. Las investigaciones han demostrado que dos tercios de las personas que no están satisfechas con los servicios de su abogado no se quejan formalmente y, si lo hacen, el servicio de quejas rara vez acepta dichas quejas. En **India**, un informe reciente sobre asistencia jurídica para los presos[208] señaló que "la retroalimentación de los clientes es un elemento importante, aunque ciertamente no el único, para medir la calidad de la representación legal". En total, los institutos de servicios jurídicos[209] recibieron 256 denuncias contra abogados de asistencia jurídica. Estas denuncias llevaron a la remoción de 65 abogados del panel. El informe concluye: "Dado el número de proveedores de asistencia jurídica, el número de casos de asistencia jurídica atendidos y las denuncias verbales de los reclusos, el número de denuncias es minúsculo. Esto podría deberse a que los reclusos no conocen el mecanismo de reparación de reclamos o no pueden acceder al mismo".

Otro inconveniente es que los investigadores de denuncias solo pueden examinar el caso que dio lugar a la denuncia. Los revisores de calidad, por otro lado, pueden verificar si un problema que ha surgido en un expediente de un abogado se replica en otros expedientes de dicho abogado; en otras palabras, pueden verificar si el problema es sistémico. Por último, las quejas se envían con mayor frecuencia a los colegios de abogados en lugar de a las autoridades de asistencia jurídica. Como resultado, si bien pueden dar lugar a medidas disciplinarias o compensaciones, es menos probable que formen parte de una capacitación correctiva o de una tutoría con miras a la mejora.

Por lo tanto, los mecanismos de denuncia son métodos para evaluar principalmente las medidas de proceso y resultado y, en mucho menor grado, para evaluar las medidas de entrada y estructura. Sin embargo, pueden proporcionar información útil para otros fines relacionados de manera más general con la equidad del sistema y la prevención de la corrupción.

---

206 Un estudio de consumidores en el Reino Unido realizado por la Oficina de Comercio Justo (OFT, por sus siglas en inglés, 2013) sobre quejas contra abogados en el Reino Unido encontró que el 15 por ciento de los usuarios de servicios legales estaba insatisfecho. Sin embargo, solo una pequeña minoría (13 por ciento) de los clientes insatisfechos procedió a presentar una queja formal. Esta es una proporción considerablemente más baja en relación con problemas más amplios de los consumidores: una investigación previa de la OFT encontró que, de aquellos que habían experimentado un problema de consumidores y sentían que tenían un motivo genuino de queja, casi dos tercios se quejaron o hicieron algo al respecto (OFT, 2008); www.oft.gov.uk/ shared_oft/reports/consumer_protection/OFT992.pdf.

207 B. Lesjak y D. Lesjak, "Informal Quality Assessment of Legal Services (by citizens) in Slovenia [Evaluación informal de la calidad de los servicios jurídicos (por ciudadanos) en Eslovenia" (2013), documento de conferencia].

208 Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, *Hope Behind Bars? Status Report on Legal Aid for Persons in Custody [¿Esperanza tras las rejas? Informe de situación de la asistencia jurídica a personas en custodia]*(2018).

209 El nombre dado a las autoridades de asistencia jurídica en la India.

Además, mejorar la recopilación de retroalimentación de los beneficiarios puede producir mejores datos e información. La Dra. Vicky Kemp, al desarrollar una aplicación[210] para informar a las personas sospechosas en las estaciones de policía sobre sus derechos legales, está construyendo un formulario de retroalimentación digital a través del cual los sospechosos pueden comentar de forma anónima su experiencia bajo custodia policial. Ella tiene como objetivo explorar el potencial del uso del formulario de retroalimentación como un mecanismo de denuncia de primera etapa, en el que los sospechosos presentan una denuncia contra su abogado o contra la policía.[211]

v) Clientes modelo

Los clientes modelo son actores contratados para interpretar a clientes que, utilizando un guion común, presentan el mismo problema legal a distintos abogados para evaluar la calidad de los servicios. La valoración de la asesoría brindada la realizan posteriormente los abogados con base en lo que los clientes han entendido. Esto se utilizó por primera vez en el mundo del consumidor antes de extenderse a campos más profesionales. Uno de los primeros usos de clientes modelo fue en **Holanda**, donde se emplearon para evaluar las habilidades de los médicos en el manejo de pacientes. Este enfoque de aseguramiento de la calidad permite que el programa de calidad controle las aportaciones de los proveedores de asistencia jurídica, asegurando así que cualquier diferencia en el proceso y el resultado sea más atribuible al ejecutor de la asistencia jurídica.[212] Sin embargo, los clientes modelo no son abogados capacitados. Como resultado, si bien pueden evaluar más de un cliente de "una sola vez", no pueden evaluar tan fácilmente la calidad del asesoramiento legal que reciben del proveedor de asistencia jurídica. Los abogados pueden, desde luego, evaluar los materiales y los consejos que han recibido los clientes modelo, y también averiguar en una conversación qué entendieron los clientes modelo a partir de los consejos que se les dieron.

vi) Autoevaluación del abogado

Otra posible herramienta es pedir al abogado de asistencia jurídica cuyo desempeño está bajo escrutinio que realice una autoevaluación. Este enfoque se utiliza habitualmente en **Finlandia** a través de una serie de preguntas, con las mismas preguntas que se utilizan para el abogado y el cliente, lo cual permite la comparación; también en **Sudáfrica**, donde los profesionales empleados por Legal Aid South Africa deben completar un instrumento de autoevaluación de la calidad para todos los expedientes que cierran en el sistema de TI, que luego se compara con la evaluación realizada por los administradores. La autoevaluación también se ha probado en **China** y **Chile**.

En **Finlandia,** el sistema de evaluación de asistencia jurídica consta de cinco áreas de evaluación que contienen un total de 36 declaraciones de evaluación. Algunas de las declaraciones son evaluadas por los clientes, otras por los abogados, otras por ambos. Las declaraciones de calidad se basan en el Código de Conducta para abogados desarrollado por el Colegio de Abogados de Finlandia. Este código indica lo que se puede esperar de un buen abogado.

210 Véase el capítulo 3 en "Acceso temprano a la asistencia jurídica".

211 Kemp, V., "Digital Legal Rights for Suspects [Derechos legales digitales para sospechosos]: Users' Perspectives and PACE Safeguard [Perspectivas de los usuarios y protección de PACE]" (2018a). Disponible en: http://eprints.nottingham.ac.uk/52777/1/Final%20Report%20for%20Publication%204.7.18.docx.pdf.

212 La metodología del cliente modelo puede plantear problemas éticos, por ejemplo, el engaño o el mal uso de los escasos recursos legales. Sin embargo, con una planificación cuidadosa, estos problemas pueden evitarse. Véase Moorhead et al, *Quality and Cost [Calidad y costo]* (2001).

Las declaraciones de calidad se puntúan utilizando una escala de 5 puntos:

5 = Actuación excepcionalmente excelente
4 = Actuación excelente
3 = Buena actuación
2 = Actuación satisfactoria
1 = Actuación deficiente
X = En un caso particular donde la declaración no es adecuada para la evaluación

La autoevaluación anima a los abogados a reflexionar sobre su trabajo y a seguir evolucioinando. La evaluación también proporciona una base para el debate sobre la calidad de la asistencia jurídica pública.

Se ha encontrado que la autoevaluación es menos útil en el aseguramiento de la calidad que otras medidas,[213] ya que había abogados que afirmaban ser uniformemente excelentes, o bien, los más modestos o moderados se encontraban en riesgo de ser penalizados por su franqueza. Si se usa en combinación con otras herramientas, puede ser una medida para el desarrollo personal continuo a través de la identificación de áreas de mejora y revisión de la orientación relevante. Cuando se pone en uso, la autoevaluación se puede triangular con evaluaciones de supervisores y clientes, y basarse en criterios objetivos de desempeño.

vii) Evaluación de terceros

La evaluación de la calidad por parte de terceros adecuados (es decir, aquellos calificados para evaluar la calidad de la actuación) está cada vez mejor establecida y permite una evaluación de la calidad más profunda y profesional. Hay dos formas principales para dichas evaluaciones: (a) examen de los expedientes del abogado y cualquier documento que haya redactado; o (b) observación de la actuación de los abogados en el tribunal. Con la ayuda de un conjunto apropiado de criterios y un esquema de calificación (y un sistema de supervisión del desempeño del evaluador para asegurar su consistencia), no hay problemas técnicos importantes con ninguno de los enfoques. No obstante, el uso de los expedientes de los clientes puede generar problemas de confidencialidad. Del mismo modo, la observación frecuentemente conlleva problemas logísticos, ya que a menudo no existe garantía de que, si un asesor capacitado y remunerado se presenta en el tribunal para revisar la actuación de un defensor en particular, el caso no se suspenda, resuelva o abandone, dejando al revisor sin revisión. Este riesgo podría abordarse planificando las visitas de una manera más coordinada, verificando el calendario de la corte con anticipación. Sin embargo, en **Sudáfrica** y **Ucrania**, los auditores legales realizan observaciones judiciales utilizando una lista de verificación o un conjunto de criterios.

213 En el trabajo de Sherr sobre casos reales, se les preguntó a los abogados si pensaban que habían hecho un buen trabajo en las entrevistas con los clientes. Sus respuestas a menudo se relacionaban con su nivel de experiencia, pero no con el nivel de su desempeño real. Véase Sherr, *A. Client Care for Lawyers [Atención al cliente para abogados]: An Analysis and Guide [Análisis y guía],* 2ª ed. (Sweet and Maxwell, Londres, 1999); Sherr, A.H. (1999), "Lawyers and Clients [Abogados y clientes]: The First Meeting [La primera reunión]" (1986) 49, *Modern Law Review,* 323–358.

En **Sudáfrica**, las observaciones judiciales han "demostrado ser muy desafiantes porque a menudo los casos que los auditores planean observar en el tribunal no tienen lugar por diversas razones. Entonces, los auditores tienen que hacer ajustes alternativos rápidos para ver a otros profesionales de modo que su tiempo no se pierda por completo".[a]

a B. Nair, "Legal Quality and Outcomes [Calidad y resultados legales]", documento presentado en la Conferencia ILAG en los Países Bajos, 2013.

viii) Evaluación del personal / supervisor

En jurisdicciones donde todo o una proporción significativa del trabajo de defensa penal es manejado por una organización de defensores públicos o por centros estatales con abogados asalariados adjuntos, existe un potencial obvio para que los supervisores legalmente calificados evalúen la calidad de los abogados, ya sea a través de sus expedientes o de sus actuaciones en la corte o, algunas veces, ambas.[214]

En **Israel**, el personal interno de la Oficina del Defensor Público supervisa el trabajo del personal externo y lo evalúa de forma regular, lo mismo ocurre en **Estados Unidos**, en importantes programas de abogados asalariados como el de las Sociedades de Asistencia Jurídica de Nueva York y Maryland, o en **Australia**, en la Agencia de Justicia Aborigen del Norte de Australia. Esto a menudo incluirá una combinación de tutoría, supervisión, revisión de archivos, encuestas de satisfacción del cliente y (a veces) observaciones de la corte.

En **Tailandia**, el Departamento de Protección de Derechos y Libertades (RLPD, por sus siglas en inglés) del Ministerio de Justicia utiliza supervisores para verificar la precisión del asesoramiento legal brindado por los abogados de su personal, revisando las notas del expediente en el sistema de gestión de TI y alentando a los clientes a completar documentos o enviar cuestionarios de satisfacción del cliente por correo electrónico. Si el cliente está llamando a la línea directa de un centro de llamadas, se le pedirá que complete una encuesta de satisfacción por teléfono al final de la llamada. De manera similar, cuando el cliente reciba asesoramiento legal en una sesión de acercamiento de Asistencia Jurídica Proactiva, se le pedirá que complete una encuesta de satisfacción del cliente.

Sin embargo, es necesario trabajar más para establecer los detalles de estos arreglos y los mecanismos para garantizar que los supervisores respeten el juicio profesional y la ética de los abogados de su personal y, en segundo lugar, que haya coherencia entre los supervisores. Un ejemplo útil se puede encontrar en **Sudáfrica**, donde una intervención clave en el contexto del aseguramiento de la calidad fue aumentar la capacidad de supervisión en las oficinas locales. La función principal de estos puestos de supervisión era supervisar la implementación de diversos programas legales, así como supervisar la calidad del trabajo del personal jurídico. Se lleva a cabo una Evaluación de la Competencia de Supervisión a intervalos regulares y todos los supervisores son evaluados con base en una serie de criterios. La relación entre el personal jurídico y los supervisores también se supervisa de forma continua, al igual que la relación entre el personal administra-

214 Este potencial no siempre se aprovecha. De Binder, Cape y Namoradze, *Effective Criminal Defense in Latin America [Defensa penal efectiva en América Latina]* (OSI, 2015) se desprende claramente que varias organizaciones nacionales de Defensores Públicos en América del Sur están demasiado forzadas para supervisar la actuación de sus abogados de manera eficaz.

tivo y los profesionales jurídicos. Se requiere que los supervisores supervisen la productividad asegurándose de que los profesionales planifiquen los casos para todos los días del tribunal y que los casos no se retrasen injustificadamente. Se espera que los supervisores realicen diariamente revisiones de los expedientes de los profesionales bajo su supervisión. El requisito de revisar estos expedientes a diario solo se puede relajar si la necesidad de apoyo del profesional es menor. Con cada revisión, el supervisor debe ingresar sus comentarios e instrucciones en el expediente del caso y dar seguimiento. Todos los profesionales se han fijado objetivos de calidad que deben cumplir. Si los profesionales no alcanzan estos objetivos, se acuerdan planes de intervención individuales entre el profesional y su supervisor. Estos puntajes son supervisados trimestralmente por la administración provincial y nacional de Legal Aid South Africa y tienen una influencia en la supervisión del desempeño de cada oficina local.

FUNDACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL (ILF) - MODELO DE DEFENSORES PÚBLICOS COMO HERRAMIENTA DE CALIDAD

En sus proyectos de asistencia técnica, la ILF ha introducido modelos de defensoría pública en diferentes países, particularmente en escenarios de conflicto, con una serie de fortalezas y eficiencias en el contexto de la calidad de los servicios:

- ¿Por qué elegir una oficina de defensa pública? - Posibilidad de tutoría intensiva día a día, caso por caso y / o capacitación en el trabajo de cada abogado, construyendo una cultura de defensa / cambiando prácticas arraigadas.
- Enseñanza de nuevas habilidades / detenciones complejas: práctica de mociones previas al juicio, investigación de defensa independiente, litigio estratégico.
- Esfuerzos de litigio sostenidos, por ejemplo, derecho a ser descubierto en Nepal, impugnando la detención ilegal en Túnez.
- Mecanismos piloto y promoción de múltiples partes interesadas para el acceso temprano a la asistencia jurídica, por ejemplo, aplicados en las estaciones de policía de Afganistán.
- La recopilación integral de datos de un gran número de casos nos permite identificar desafíos y encontrar soluciones, así como ilustrar al gobierno el impacto de la asistencia jurídica de calidad.
- Establecer altos estándares para otros proveedores de servicios de asistencia jurídica (por ejemplo, en sistemas de modelos mixtos que también utilizan servicios de abogado asignado y / o contrato; véase Comité de Servicios de Asesoría Pública de Massachusetts.

ix) Evaluación judicial

La evaluación del trabajo de los abogados por parte de los jueces que trabajan en los mismos casos podría verse, intuitivamente, como un enfoque muy apropiado para el aseguramiento de la calidad. Ellos "tienen un alto nivel de conocimientos legales y experiencia en observar y comunicarse con los proveedores de asistencia jurídica durante el proceso. No obstante, es importante evitar la interferencia con la independencia de los abogados",[215] especialmente cuando los abogados son evaluados por los jueces que determinaron los resultados de sus casos.

215 Burchard, Ch., Jahn, M., Zink, S., Nikartas, S., Limantė, A., Totoraitis, L., Banevičienė, A., Jarmalė, D. *Practice Standards for Legal Aid Providers[Normas de práctica para proveedores de asistencia jurídica]* (2018). Desarrolladas en el marco del proyecto: Mejora de

Por esta y otras razones, desde que se sometió a discusión por primera vez esta fuente de evaluación de la calidad en los Estados Unidos, en la década de 1980, los jueces han tenido sentimientos encontrados sobre la propuesta. Los jueces tienen la experiencia y los conocimientos necesarios para evaluar a los abogados que comparecen ante ellos; sin embargo, ya no son pares y, por lo tanto, es posible que no estén actualizados respecto a ciertos aspectos de la práctica jurídica. Tampoco suelen tener acceso al expediente del abogado defensor[216] ni a las instrucciones del cliente y, por lo tanto, si bien pueden sentir curiosidad de saber por qué un testigo en particular no fue llevado o interrogado ante el tribunal, sin el expediente no sabrán si esto fue un descuido del abogado o el resultado de las instrucciones del cliente. Además, y sobre todo en los tribunales más pequeños, los jueces dependen de la relación con los abogados locales para garantizar el buen funcionamiento del tribunal, lo cual haría incómodo desempeñar una función de evaluación formal.

Recientemente se propuso que el poder judicial en **Inglaterra y Gales** evaluara formalmente a todos los abogados que comparecieran ante ellos en cuanto a su competencia para emprender procesos penales en cuatro niveles diferentes de complejidad. En cada nivel, el juez que conozca el caso evaluaría al defensor como competente o no competente en relación con nueve criterios, a saber, si el defensor: (1) ha demostrado el nivel apropiado de conocimiento, experiencia y habilidad requerido para el nivel; (2) estaba debidamente preparado; (3) entregó una presentación escrita o/y oral clara y concisa; (4) realizó preguntas enfocadas; (5) fue profesional en todo momento y sensible a los principios de igualdad y diversidad; (6) proporcionó una contribución adecuada a la gestión de casos; (7) manejó a los testigos vulnerables, no cooperativos y expertos de manera apropiada; (8) comprendió y ayudó al tribunal a dictar sentencia; y (9) asistió a los clientes en la toma de decisiones. El esquema de aseguramiento de la calidad para la defensa se diseñó para garantizar que no participaran abogados en casos que escaparan a su competencia. No estaba claro si el esquema fue diseñado simplemente para enfocarse en la entrada y el proceso o si se extendìa a los resultados. El esquema fue atacado por abogados penales y también causó recelo entre muchos jueces, y a pesar de que finalmente fue confirmado en la Corte Suprema del Reino Unido,[217] fue abandonado formalmente por la Junta de Normas de Abogados en noviembre de 2017.

No obstante, siempre ha sido el caso en el **Reino Unido** y en los **Países Bajos** que los jueces que tienen preocupaciones sobre la competencia o la calidad de los abogados que comparecen ante ellos pueden enviar una notificación al presidente del Colegio de Abogados o a la sección de quejas del Colegio de Abogados. En **Argentina**, los jueces pueden quejarse de la competencia de los abogados defensores que comparecen ante ellos, pero es raro que lo hagan.[218]

En **Escocia**, se estableció en *Anderson v. HMA* en 1996 que la representación defectuosa por parte de un abogado, si era lo suficientemente grave, podía privar al acusado de un juicio justo. Curiosamente, en las "apelaciones de Anderson", el tribunal de apelación puede invitar al abogado del juicio a presentar comentarios sobre el motivo de la apelación, una invitación que los abogados pueden declinar, aunque como funcionarios del tribunal se espera que cumplan con dichas solicitudes. **En tales casos, por lo tanto, la evaluación judicial de la calidad se combina con la autoevaluación por parte de un abogado**. A menudo, la "nota de

la calidad de la asistencia jurídica: Normas generales para diferentes países. Colaboradores del proyecto: Instituto de Derecho de Lituania, Universidad Goethe de Frankfurt am Main, Junta de Asistencia Jurídica, Países Bajos, Colegio de Abogados de Lituania, Servicio de asistencia jurídica garantizada por el Estado de Lituania.

216 Más aún, en los países donde el juez tiene acceso al expediente de la defensa, esto puede verse como una amenaza para el papel independiente del juez. Véase Binder, Cape y Namoradze, *Effective Criminal Defense in Latin America [Defensa penal efectiva en América Latina]* (OSI, 2015), pág. 8.

217 *R v. Junta de Servicios Legales* (2015), UKSC 41.

218 Véase Binder, Cape y Namoradze, *Effective Criminal Defence in Latin America [Defensa penal efectiva en América Latina]*, p. 150.

aprobación" para una calidad adecuada en casos de representación defectuosa es bastante baja, como en las prácticas menos que adecuadas, buenas y mejores.

x) Revisión por pares

Los desafíos y las limitaciones de los evaluadores del proceso que no son abogados, y de aspectos en los resultados de la calidad jurídica, han llevado a los académicos y formuladores de políticas en el ámbito de la asistencia jurídica a la conclusión cada vez más firme de que los evaluadores más adecuados de la calidad del trabajo de los abogados y de los abogados de asistencia jurídica en particular son los abogados colegas con experiencia actual en las áreas relevantes de la práctica legal, es decir, los pares.

Como cualquier otra evaluación de terceros, se puede realizar como una revisión del expediente o una observación judicial (véase arriba). La evaluación por pares del desempeño judicial se puede realizar mediante la observación real en el tribunal por parte de sus pares o escuchando cintas de audio, como se hizo, por ejemplo, en **Chile**. Como se mencionó anteriormente, existe un desafío logístico inherente a la ejecución de un programa basado en la observación cuando los juicios se posponen con frecuencia debido a una declaración de culpabilidad tardía. Esto ha llevado a la mayoría de los programas de revisión por pares a enfocarse en la evaluación de los expedientes de asistencia jurídica por parte de pares que tienen experiencia en el campo relevante del derecho pero que son independientes y no competidores de los abogados que están siendo evaluados. No obstante, en **Sudáfrica** y **Reino Unido** los auditores legales realizan observaciones judiciales utilizando una lista de verificación o un conjunto de criterios, y en **Chile** los revisores pares se basan en cintas de audio de audiencias judiciales, así como en observaciones.

Definición y propósito
De acuerdo con esto, Paterson y Sherr definen **revisión por pares** como "la evaluación de un servicio prestado contra criterios y niveles de desempeño especificados por una persona independiente con experiencia práctica reciente o actual significativa en las áreas que se están revisando". El impulso del aseguramiento de la calidad en el sector público del **Reino Unido** en los últimos 25 años ha sido una preocupación debido a la "relación calidad-precio", esto con el propósito de obtener pruebas objetivas de que el dinero público se está gastando bien. Sin embargo, a medida que el programa ha evolucionado, ha quedado claro que el verdadero propósito de la revisión por pares no es simplemente garantizar al público y al gobierno el mantenimiento de los estándares de calidad, sino también que los estándares de calidad mejorEn de manera continua.

Quiénes son los "pares"
El concepto de revisión por pares se basa en la presunción de que quienes están mejor equipados para evaluar el trabajo profesional de los proveedores son otros profesionales. Sin embargo, no es tan sencillo como parece. Los profesionales deben ser claramente profesionales del mismo campo del derecho que ejerzan en la misma jurisdicción. ¿Deben ser especialistas en el campo pertinente del derecho o solo profesionales con experiencia en el campo? En **Inglaterra** han elegido lo primero,[219] en **Escocia** lo segundo.[220] En la práctica, los especialistas tienden a calificar más estrictamente que los generalistas y esto puede hacer subir la califi-

219 Todos los abogados de Inglaterra tienden ahora a ser especialistas. En consecuencia, insisten en un alto nivel de experiencia especializada y un número de casos en curso, así como en habilidades como supervisor de sus revisores. Mientras que, en Escocia, con una profesión mucho menos numerosa, es bastante menos especializada.

220 Junta Escocesa de Asistencia Jurídica, Aseguramiento de la calidad penal. Disponible en: www.slab.org.uk/solicitors/quality-assur-ance-scheme/criminal-qa/

cación de aprobación, así como el costo del programa de revisión por pares. ¿La experiencia de la práctica jurídica debe estar actualizada?

Si es así, ¿qué tan actual? En el Reino Unido se ha adoptado la posición de que debe ser actual, con límite de un año apartado de la práctica. Esto significa que los revisores pares nunca pueden trabajar a tiempo completo como evaluadores de calidad, ya que hacerlo implica dejar de ser un par. También evita de manera efectiva que los fiscales y jueces sean tratados como iguales. En **Chile**, no hay requisito de actualidad. Los pares revisores son de tiempo completo y no han ejercido durante cinco años o más, por lo que corren el riesgo no solo de estar fuera de contacto con las normas actuales, sino también de ser percibidos como desfasados por los profesionales, lo que podría llevar a una falta de respeto por parte de aquellos a quienes están revisando. De manera similar, en **Sudáfrica**, la aceptación por parte de los profesionales de los resultados de la evaluación ha aumentado cuando el auditor legal es considerado como de mayor rango o experiencia. En la **República de Moldavia**, el seguimiento externo de la calidad de la asistencia jurídica es realizado por una Comisión especial de 7 miembros creada por NLAC: un representante de NLAC, 3 abogados del sistema de asistencia jurídica y 3 abogados privados seleccionados mediante concurso público. De esta manera, los "pares" no son sólo abogados de asistencia jurídica, sino también abogados defensores privados en general que no forman parte del sistema de asistencia jurídica. Este enfoque también contribuye a la percepción de independencia y credibilidad de la comisión de supervisión. Existe un plan anual de supervisión externa: el 10% del número total de abogados del sistema de asistencia jurídica está incluido en el plan anual de supervisión externa de la calidad de los servicios de asistencia jurídica.[221]

Criterios

Los criterios utilizados por los revisores pares para evaluar expedientes se desarrollan a partir de manuales de práctica, estándares profesionales, tratados de habilidades legales y discusiones entre profesionales.[222] Los criterios pueden ser genéricos o especializados, adaptados a campos particulares del derecho, por ejemplo, pertinentes para los niños. Es importante que los revisores pares y la profesión en general sean consultados sobre los criterios o los cambios propuestos para ellos, para que así puedan asumir la responsabilidad. La Junta de Asistencia Jurídica **de Escocia** acordó nuevos criterios de revisión por pares y orientación para los revisores en 2018, con una guía detallada sobre el esquema de aseguramiento de la calidad penal disponible en línea como información para todas las partes interesadas.[223] Cuanto más genéricos sean los criterios, mayor será la gama de casos que pueden abarcar. De hecho, el carácter genérico de los criterios civiles **escoceses** implicaba que podían aplicarse con los ajustes pertinentes en los **Países Bajos** y **China**, que tienen sistemas jurídicos muy diferentes. Los criterios utilizados en la revisión de pares pueden ser cronológicos, comenzando en la primera entrevista con el cliente y finalizando con la terminación del caso, o bien, temáticos, por ejemplo, recopilación de datos y hechos, preparación y prestación de consejos, interacción con terceros o consideraciones éticas. La investigación y la experiencia sugieren firmemente que los revisores tienen dificultades para calificar de manera consistente cuando hay más de 30 criterios para ser evaluados en relación con un caso o expediente.

221 A. Mahnke y S. Libedinsky, "Peer Review System in the Chile Public Defender Office (DPP) - Improving Quality Assurance [Sistema de revisión por pares en la Defensoría Pública de Chile (DPP) - Mejorar el aseguramiento de la calidad]", trabajo presentado en la Conferencia ILAG de Edimburgo (2015).

222 Profesor Alan Paterson, "The Peer Review Process" ["El proceso de revisión por pares"] (2019). Disponible en: www.strath.ac.uk/humanities/law-school/centreforprofessionallegalstudies/

223 Orientación detallada con todos los criterios disponibles en línea en: www.slab.org.uk/app/uploads/2019/08/GUIDELINES-FEB-2019.pdf. Se puede encontrar más información que explique la puntuación en: www.lawscot.org.uk/members/ rules-and-guidance/rules-and-guidance/section-c/rule-c3/guidance/c3-peer-review-criteria-guidance/.

Selección de casos -- basada en el riesgo

La selección de casos varía entre las jurisdicciones y dentro de ellas. En algunas, se seleccionan aleatoriamente distintos números de expedientes dependiendo de si, por ejemplo, se está revisando a un abogado de menores o a un abogado penalista. Además, se podría revisar un porcentaje de los expedientes del abogado en los que el cliente se considere vulnerable, por ejemplo, cuando el caso involucre a un adulto con discapacidad o un inmigrante. En otros, se seleccionará el mismo número de expedientes de una firma en cada revisión con base en una prueba estadística de aleatoriedad aplicable a todas las firmas. En **Inglaterra y Gales**, la selección de las firmas se basa en el riesgo. Sin embargo, se seleccionará el mismo número de expedientes de la firma en cada revisión y en una firma grande es probable que no se seleccione ningún expediente de un abogado en particular para su revisión. En Escocia, cuando una revisión fracasa, se selecciona una muestra más grande de expedientes para la revisión de seguimiento.

Calificación

La calificación de criterios y expedientes o audiencias por parte de un revisor par es siempre un acto de juicio profesional. Como tal, es necesariamente en parte subjetivo. Para mantener la mayor objetividad y replicabilidad posible, es aconsejable que el rango de calificaciones utilizado por los revisores sea relativamente corto. Como se mencionó anteriormente, los expedientes y los profesionales (o incluso las firmas) se calificarán comúnmente del 1 al 5, con 3 como calificación aprobatoria. Esto deja dos calificaciones reprobatorias y dos para aquellos que se desempeñan por encima de la calificación de aprobación. Si bien sería posible utilizar un rango mucho más amplio de calificaciones, la experiencia ha demostrado que un grupo de revisores que califique de forma independiente tendrá dificultades para calificar de manera consistente, tanto entre ellos como en términos de su propia calificación a lo largo del tiempo, si se utiliza un rango mucho más amplio. Incluso con un rango de cinco, en la práctica, la calificación de aprobación tiende a atraer la mayor parte de las calificaciones, mientras que las calificaciones de "1" y "5" son relativamente inusuales (menos del 10 por ciento en total). En **Escocia** y los países que han seguido su sistema de revisión por pares, los criterios individuales son calificados solo con tres puntos,[224] con dos puntos más para "no aplicable" y "no se puede evaluar en el expediente". Como protección contra la variabilidad entre revisores, es aconsejable disponer que una parte de los expedientes tenga "doble calificación ciega", es decir, calificados por otro revisor que desconozca las calificaciones otorgadas por el primer revisor.[225] En **Chile**, hay una escala de puntuación cuádruple para los revisores: "Cumple", "observaciones menores", "observaciones importantes" e "insuficiente". Por lo tanto, es importante utilizar un esquema de calificación que tenga un rango bastante limitado para que la varianza inevitable entre las puntuaciones "difícil" y "fácil" no pueda ser extensa.

Capacitación y supervisión

Dada la subjetividad inherente a los revisores pares que ejercen su juicio profesional en la aplicación de los criterios y el esquema de calificación, no es suficiente basarse en un número limitado de criterios (30 o menos) y un rango restringido de calificaciones para evaluarlos. Probablemente, la clave para un programa de revisión por pares eficaz es introducir y mantener un programa de capacitación sólido. En el **Reino Unido** y en los países que siguen su modelo de revisión por pares, normalmente se requiere un mínimo de tres días de capacitación divididos en seis meses, seguidos de informes de capacitación regulares. El propósito de la capacitación inicial es presentar a los revisores el concepto de calidad y la gama de métodos para evaluarla.

224 "1" = por debajo de las expectativas - un reprobado, "2" = un aprobado - esta es una calificación amplia, y "3" = por encima de las expectativas, con las calificaciones adicionales "no se aplica" y "no se puede evaluar desde el expediente". Se adoptó la escala de criterios más corta ya que la investigación inicial indicó que los revisores, como grupo, tenían dificultades para calificar entre siete posibles calificaciones de manera consistente entre ellos. En general, los expedientes están marcados del 1 al 5, al igual que los profesionales, como se explicó anteriormente.

225 Profesor Alan Paterson, "Peer Review in Criminal Legal Assistance in Scotland [Revisión por pares en la asistencia jurídica penal en Escocia]" (2019). Disponible en: www.strath.ac.uk/humanities/lawschool/centreforprofessionallegalstudies/

A partir de entonces, se les presentan los criterios, tomando cada uno con cierto detalle, en su turno, y se fomenta el esquema de calificación y las discusiones sobre cómo deben interpretarse y aplicarse. Los aprendices están expuestos a expedientes reales, ya sea en parejas o en grupos pequeños, posiblemente incluidos los revisores existentes, con el objetivo de exponerlos a las diferencias de opinión y cómo podrían resolverse. Los revisores también son capacitados para redactar informes resumidos sobre los expedientes que han revisado. En **Escocia,** los nuevos revisores pares tienen todas sus calificaciones de los primeros seis meses doblemente marcadas por revisores más experimentados. Después de seis meses, se les muestran sus calificaciones (y las de sus colegas) y luego se exponen a expedientes difíciles para discutir en grupos pequeños y de manera colectiva. A partir de entonces, como con todos los revisores, su calificación será supervisada y recibirán retroalimentación, a nivel individual y colectivamente en los días de capacitación informativa, que tienen lugar al menos una vez al año. El propósito de la supervisión es buscar reducir la brecha entre las calificaciones "difícil" y "fácil".[226]

Comité de Aseguramiento de la Calidad

Es importante para la viabilidad a largo plazo de la revisión por pares que se lleve a cabo mediante una asociación entre el Colegio de Abogados, la Autoridad de Asistencia Jurídica y el Estado. Una forma de hacer esto es establecer un Comité de Aseguramiento de la Calidad con la pertenencia de los antes mencionados, y legos informados con interés o experiencia en la cuestión de la calidad. El papel de este Comité es dar un puntaje para cada revisión y comunicar el resultado de la revisión a la firma / al profesional bajo revisión. También puede organizar una supervisión y una nueva capacitación de forma periódica, comprobar que los criterios se mantengan actualizados, supervisar el progreso del ciclo y determinar la frecuencia con la que se reevalúan los proveedores más débiles.

Revisión por pares y problemas actuales en el aseguramiento de la calidad

La revisión por pares se ha aplicado o pilotado en una amplia gama de países, incluidos **Países Bajos, Chile, Sudáfrica, Canadá (Ontario), Finlandia, República de Moldavia, Georgia, Ucrania, China** y **Nueva Zelanda**. El interés en el proceso está creciendo en la Unión Europea con la aprobación de la nueva Directiva sobre Asistencia Jurídica en 2016, que exige que los Estados miembro se aseguren de que sus abogados de asistencia jurídica se desempeñen adecuadamente. Como medida para el aseguramiento de la calidad, esto tiene una ventaja, ya que considera tanto las variables de proceso como las de resultado, en lugar de solo cuestiones de entrada y estructura. La revisión por pares es, relativamente, la forma más objetiva de evaluar la calidad de los servicios de los proveedores de asistencia jurídica y proporciona la seguridad de que el trabajo de todos los abogados cumple con un estándar mínimo de competencia de manera continua.[227]

Sin embargo, se han planteado algunas preocupaciones ante la revisión por pares, que no siempre ha sido bien recibida por la profesión jurídica. Primero, debe establecerse que la revisión por pares no interferirá con la independencia profesional de los abogados. Esta es una preocupación legítima si los supervisores o revisores pares comentaran adversamente sobre la estrategia del abogado en un caso, otro aspecto de su juicio profesional o incluso su conducta profesional. En la práctica, los problemas de independencia pueden superarse: a) sólo revisando expedientes cerrados o completados, como es el caso de **Inglaterra, Chile** y **Escocia**; b) mediante términos claros en el contrato de trabajo de los abogados del personal, si estos prestan servicios en

226 Y para garantizar la consistencia entre los revisores pares. El problema de las calificaciones difícil y fácil no se limita a Escocia; en Sudáfrica se observó que algunos administradores eran más conservadores en sus evaluaciones mientras que otros, eran más liberales. Véase B. Nair, "Legal Quality and Outcomes [Calidad y resultados legales]", documento presentado en la Conferencia ILAG en los Países Bajos (2013).

227 Profesor Alan Paterson y Profesor Avrom Sherr, "Peer Review and Cultural Change [Revisión por pares y cambio cultural]: Quality Assurance, Legal Aid and the Legal Profession [Aseguramiento de la calidad, asistencia jurídica y profesión jurídica]", ponencia presentada en la Conferencia ILAG de Johannesburgo (2017).

virtud de dicho contrato; y c) asegurando que los resultados de la revisión por pares sean proporcionados. En cualquier caso, debería quedar claro desde el principio que **la revisión por pares debe ser independiente de la interferencia del gobierno**.

Un segundo desafío es la cuestión de la **confidencialidad del cliente**. Esta doctrina existe en todas las jurisdicciones, aunque su ámbito puede variar, con el propósito de alentar a los clientes a tener seguridad y confianza en su asesor al limitar cuándo y a quién se pueden revelar las comunicaciones. Debido a los aspectos prácticos del trabajo diario en el entorno legal, se ha aceptado en general que el personal del abogado y los socios o supervisores de la firma también puedan tener acceso a información confidencial del cliente y el expediente, y se considera que el cliente ha dado su consentimiento implícito o expreso para ello. En jurisdicciones donde un cliente presenta una queja formal contra un abogado o demanda por negligencia, se considerará que el cliente ha renunciado a la doctrina de la confidencialidad del cliente en la medida necesaria para la defensa del abogado. Esto permite que el colegio de abogados o el tribunal accedan a aspectos confidenciales de un caso. En la mayoría de las jurisdicciones (y en todas las de derecho consuetudinario), se acepta que los clientes puedan dar su consentimiento para que un abogado independiente vea los detalles de su caso con fines de aseguramiento de la calidad. En algunos países de derecho civil, existe una doctrina de "secreto profesional", y los colegios de abogados a veces han tratado de argumentar que, si bien los clientes pueden dar su consentimiento para que otros en la firma de abogados vean los detalles del caso, y que otros abogados vean los detalles si hay una queja del cliente o una demanda por negligencia, el cliente no pueda dar su consentimiento de manera unilateral para que un abogado independiente vea los detalles del caso. Tales argumentos pueden parecer ventajosos.[228] En última instancia, algunas jurisdicciones han aprobado leyes para abordar este problema.[229] En términos prácticos, la forma más sensata de tratar con la confidencialidad es buscar siempre el consentimiento del cliente y asegurarse de que el programa de revisión por pares sea una asociación entre el Colegio de Abogados y la Autoridad de Asistencia Jurídica y esté financiado por el Estado.

Por último, a veces se argumenta que la revisión por pares es demasiado **costosa** ya que implica el uso de abogados de asistencia jurídica con experiencia, a sueldo. Una investigación reciente en **Escocia** revela que el costo de los programas de revisión por pares en ese país asciende a alrededor del 4 por ciento del presupuesto anual para administrar todo el esquema de asistencia jurídica.[230] Cada revisión de expediente cuesta menos de 200 euros, mientras que el costo de cada expediente de denuncia, que es evaluado por el regulador independiente, asciende a unos 2,500 euros por caso. En tal contexto, la revisión por pares no solo sería una forma mucho mejor de evaluar objetivamente la calidad que las quejas de los clientes, sino que también sería considerablemente más rentable.

Al considerar la relevancia y aplicabilidad de la revisión por pares y otras medidas de aseguramiento de la calidad, se debe abordar la realidad actual de muchos países. Por ejemplo, ¿podría aplicarse la revisión por pares cuando hay escasez de abogados y los asistentes legales tienen un papel clave en la prestación de asistencia jurídica? Este es el caso de la mayoría de los países africanos. En **Sudáfrica**, **Kenia**, **Sierra Leona** y **Malawi**, los asistentes legales son supervisados por abogados experimentados como medida de aseguramiento de la calidad. Un posible enfoque podría ser utilizar asistentes legales experimentados como revisores pares, trabajando con un Comité de Aseguramiento de la Calidad que supervise el proceso, y del cual, uno o dos abogados sean miembros, pero esto aún no se ha probado en ningún país.

228 Aunque la falta de competencia es una conducta indebida en muchas jurisdicciones, el nivel de enjuiciamientos en tales casos es muy bajo.

229 Por ejemplo, el artículo 109 de la Ley de Servicios Legales de Nueva Zelanda (2011).

230 El presupuesto administrativo de Escocia representa alrededor del 8 por ciento del costo de funcionamiento del esquema de asistencia jurídica en su conjunto.

En los países que solo tienen mecanismos de quejas (actualmente, la mayoría de los Estados miembro que respondieron al Estudio Mundial UNODC / PNUD), existe una necesidad urgente de establecer sistemas de aseguramiento de la calidad. Un sistema de este tipo puede basarse en una medida o en una canasta de diversas medidas aplicadas en conjunto. Al diseñar los diferentes elementos del sistema, los gobiernos deben tener en cuenta las características específicas de su sistema, como el modelo de prestación, así como la independencia real y percibida de las instituciones. El capítulo 5 siguiente aborda algunas de las consideraciones clave.

D. Resultados de la evaluación

1. Análisis de datos

La valoración de los resultados de la evaluación dependerá también, en primer lugar, de los propósitos subyacentes de la evaluación. En el **Reino Unido,** se introdujo la revisión por pares para demostrar que la asistencia jurídica ofrece una buena relación calidad-precio para el contribuyente, y para establecer una referencia para la calidad en relación con el proceso y los resultados obtenidos en los casos de asistencia jurídica. En algunas otras jurisdicciones, la evaluación de la calidad se utiliza principalmente para eliminar a los abogados con bajo desempeño del panel de asistencia jurídica. Más recientemente, el aseguramiento de la calidad se ha centrado en el cumplimiento de normas o directivas internacionales, o en el deseo de establecer una cultura de mejora continua.

De las herramientas de evaluación discutidas anteriormente, solo aquellas que cubren una gran proporción de proveedores de asistencia jurídica en una jurisdicción producirán probablemente datos de calidad sostenida para el análisis. Esto probablemente excluya la evaluación judicial, fiscal y policial, la autoevaluación y los clientes modelo. Se han utilizado encuestas y grupos focales para obtener una imagen instantánea de las percepciones de la calidad en una jurisdicción, aunque la imagen que surge puede ser parcial o estática. Los cuestionarios de satisfacción del cliente se utilizan en una amplia gama de jurisdicciones y pueden proporcionar retroalimentación valiosa sobre la calidad general del servicio prestado a los clientes en lo que se refiere a cuestiones de acceso, empatía, escucha y atención. Estas encuestas no ayudan a evaluar la calidad del asesoramiento y las medidas tomadas para el cliente. Los sistemas de quejas pueden proporcionar información sobre la calidad del servicio prestado, pero las quejas tienden a ser reactivas, no se informan correctamente, se limitan en gran medida a cuestiones de servicio y, en algunas jurisdicciones, su ejecución es costosa. No obstante, tanto las encuestas de satisfacción del cliente como los sistemas de quejas pueden llevar a la remoción del programa de los abogados con desempeño deficiente.

La evaluación del supervisor de los abogados asalariados puede, por otro lado, producir excelentes datos sobre la calidad del servicio, el proceso y el resultado entregado en una jurisdicción si el servicio asalariado proporciona toda la asistencia jurídica en una jurisdicción o en un sector del programa de asistencia jurídica en un país. Por último, la revisión por pares, siempre que abarque una muestra representativa razonable o, de hecho, a todos los proveedores de asistencia jurídica en un país, como en **Sudáfrica**, **Chile** y **Escocia**, puede ofrecer una imagen clara de la calidad del proceso de servicio y resultado proporcionado por el programa de asistencia jurídica en un país. En **Escocia**, solo el 2% de los profesionales de asistencia jurídica penal y el 5% de los expedientes de asistencia jurídica penal demostraron un nivel inaceptable de calidad en el primer ciclo completo de exámenes.[231] Además, al tomar las puntuaciones otorgadas para cada criterio aplicadas a

231 En Sudáfrica, el porcentaje de profesionales que no logran sus objetivos es del 5%.

los expedientes de cada profesional, el software demostró claramente qué criterios atraen las peores y mejores calificaciones para toda la profesión.[232] Esta es una evidencia no solo de los aspectos en los que la profesión presenta debilidades, sino también de dónde se debe enfocar la capacitación adicional.

El análisis de datos también se puede utilizar con fines de diagnóstico. Por ejemplo, en **Lituania**, surgió un problema cuando un caso penal a gran escala exigió un número importante de abogados de asistencia jurídica con garantía del Estado. Como resultado, se hizo difícil encontrar abogados para cubrir otros casos penales en la ciudad de Vilnius. En tal situación, sería apropiado pronosticar y prepararse para una posible escasez de abogados. Una posible solución podría ser una cooperación más estrecha con el colegio de abogados, buscando fomentar la participación de un mayor número de abogados durante un período determinado. Podría ser necesario asignar recursos financieros adicionales o atraer abogados de otras regiones donde la carga de trabajo de los abogados es menor.

2. Resultados para el proveedor de asistencia jurídica individual

i) Sanciones por bajo rendimiento

Cuando un proveedor de asistencia jurídica es revisado por un supervisor, un auditor legal o un revisor par, y obtiene una puntuación por debajo de la calificación de aprobación esperada, casi siempre habrá una consecuencia. En **Chile**, el profesional que se ha encontrado con un desempeño deficiente puede estar sujeto a supervisión técnica, sanciones o incluso despido.[233] En **Sudáfrica**, el 5 por ciento de los profesionales que no cumple con su objetivo de desempeño recibe retroalimentación de los auditores legales, y supervisión y tutoría en su Centro de Justicia, antes de su reevaluación en seis meses. Si no han mejorado, estarán sujetos a procesos de gestión del desempeño que podrían resultar en el despido de estos profesionales si no se observan mejoras significativas. En **Indonesia,** el artículo 41(1) del Reglamento sobre asistencia jurídica establece que en caso de que se detecte una infracción en la prestación de asistencia jurídica por parte de un proveedor, el Ministro puede: a) cancelar el acuerdo de implementación de la asistencia jurídica; b) dar por terminada la concesión del presupuesto de asistencia letrada; y/o c) dejar de otorgar un presupuesto para asistencia jurídica en el próximo ejercicio presupuestario. El párrafo (2) establece, además, que: “En caso de que el ministro cancele el acuerdo mencionado en la letra a) del párrafo (1) anterior, el Ministro designará otro Proveedor de Asistencia Jurídica para asistir o ejecutar el poder notarial del Beneficiario de Asistencia Jurídica”.

En **Escocia**, si un profesional no pasa la revisión inicial del expediente, se le realizará una revisión de expediente adicional y más extensa, de manera inmediata, si se considera que el fallo inicial sugiere que el profesional es un riesgo para el público, o en el 90 por ciento de los profesionales “reprobados”, cuando no se detecte tal riesgo, el abogado recibirá una retroalimentación detallada sobre las fortalezas y debilidades de su actuación y luego se reevaluará el trabajo realizado dentro de los seis meses posteriores.[234] Más del 85 por

232 En Escocia, está claro que los abogados de asistencia jurídica son excelentes en la recopilación inicial de hechos e información y en la prestación de un asesoramiento inicial preciso y adecuado. Son los más deficientes en aspectos de comunicación con los clientes y en el envío de cartas de compromiso apropiadas en particular. En Sudáfrica, las fallas más comunes son no registrar todos los consejos materiales brindados al cliente, no obtener copias del documento de cargos y no evidenciar el análisis legal y fáctico del caso.

233 A. Mahnke y S. Libedinsky, “Peer Review System in the Chile Public Defender Office - Improving Quality Assurance” [Sistema de revisión por pares en la Defensoría Pública de Chile - Mejorar el aseguramiento de la calidad], trabajo presentado en la Conferencia ILAG de Edimburgo (2015).

234 Profesor Alan Paterson, “Peer Review in Criminal Legal Assistance in Scotland [Revisión por pares en la asistencia jurídica en Escocia]” (2019). Disponible en: www.strath.ac.uk/humanities/lawschool/centreforprofessionallegalstudies/. Véase también, Scottish

ciento de los profesionales de asistencia jurídica penal a los que se les da seis meses para mejorar, aprueba la siguiente revisión. Esto puede ser una indicación de que, como profesionales privados que dependen de la asistencia jurídica para la mayor parte de sus ingresos, la falla inicial sirve como una «llamada de atención» oportuna.[235] Si la reevaluación también produce fallas, el profesional tiene una evaluación final después de nueve meses adicionales, en la que se proporciona una retroalimentación detallada junto con la oferta de tutoría y / o capacitación adicional.

En casos de incumplimiento grave o flagrante por parte del abogado, en que el cliente pueda sufrir un perjuicio, los países deben garantizar que existan recursos si no llega ningún proveedor de asistencia jurídica o si un proveedor de asistencia jurídica no está preparado o no está calificado (véase el capítulo 2). Esto puede incluir el resultado de que el procedimiento se considere inválido (por "asistencia ineficaz de un abogado"), que se posponga el procedimiento o que se solicite a un proveedor de asistencia jurídica sustituto que represente a la parte en lugar del proveedor asignado.

Cuando los abogados no estén de acuerdo con el resultado de sus evaluaciones de calidad, puede ser posible solicitar que se reevalúe su revisión. En **Chile**, el informe del revisor es verificado por otro revisor par de una región diferente (para promover la consistencia geográfica) y luego aprobado por un inspector superior. El profesional que ha sido evaluado puede impugnar los hallazgos de la revisión por pares escribiendo al jefe de la Unidad de Evaluación en la Oficina del Defensor Público. En **Sudáfrica**, el abogado puede pedirle al auditor legal que revise su evaluación y el auditor puede variar su evaluación si los argumentos del abogado son persuasivos. Si el auditor aun así califica al profesional por debajo del objetivo de desempeño recomendado, el profesional puede apelar la evaluación ante el administrador de la Unidad de Aseguramiento de la Calidad Legal. En **Inglaterra y Gales**, un abogado que no apruebe su evaluación puede realizar gestiones ante la autoridad de asistencia jurídica. Éstas serán consideradas por escrito por el revisor original y otro revisor principal que se asegurará de que se aborden todos los puntos planteados por el abogado. La decisión será supervisada por otro revisor sénior independiente para verificar que el panel haya seguido el procedimiento correcto y que la calificación final esté en concordancia con el informe escrito. A continuación, diferentes revisores llevarán a cabo una revisión adicional en una muestra de expedientes diferente, ya sea inmediatamente (en casos de extrema preocupación para los clientes) o después de un período de seis meses. Si la segunda revisión también fracasa y la firma pierde su contrato de asistencia jurídica, puede apelar a la Agencia de Asistencia Jurídica y posteriormente impugnar una decisión en los tribunales a través de una revisión judicial. En **Escocia**, un practicante que no haya aprobado su revisión puede hacer declaraciones ante el Comité de Aseguramiento de la Calidad Penal, el cual lo considerará, teniendo en cuenta las opiniones de un segundo revisor (si fue calificado doblemente), y podrá anular el resultado de la revisión o solicitar una revisión adicional. Sin embargo, incluso cuando se confirme la falla, el abogado generalmente tendrá una revisión adicional en un plazo de seis meses por parte de dos revisores diferentes. Si esa revisión falla, el médico tendrá una revisión final en nueve meses con dos revisores más. Un abogado no puede ser removido del programa de asistencia jurídica sin haber sido reprobado por al menos cinco revisores separados. Incluso a partir de entonces, dicho abogado podría impugnar las decisiones en los tribunales mediante una revisión judicial.[236]

Legal Aid Board, Criminal Quality Assurance [Junta Escocesa de Asistencia Jurídica, Aseguramiento de la Calidad]. Disponible en: www.slab.org.uk/solicitors/quality-assurance-scheme/criminal-qa/.

235 En Escocia, los profesionales que son aprobados de manera marginal también tendrán una revisión adicional después de un año o 18 meses.

236 Profesor Alan Paterson, "The Peer Review Process [El proceso de revisión por pares]" (2019). Disponible en: www.strath.ac.uk/humanities/law-school/centreforprofessionallegalstudies/

ii) Medidas disciplinarias y remoción

Si el abogado que no ha superado la evaluación es un abogado de planta, se puede iniciar una serie de medidas, incluida una nueva capacitación, apoyo o incluso el retiro o una supervisión más estrecha durante un período de tiempo definido. Si aun así no hay mejoría, el abogado puede ser despedido. Si hay problemas de conducta implicados en la falla que el empleador refiere al colegio de abogados, o si se confirma una queja del cliente, entonces el colegio de abogados puede optar por imponer una sanción disciplinaria adicional. En el caso de un abogado particular, cualquier sanción que provenga de una o más evaluaciones fallidas posibilitará la exclusión del programa. Sin embargo, la disciplina profesional solo tendrá lugar si se ha presentado una queja o una remisión al colegio de abogados. Aunque la evaluación de la calidad puede implicar a representantes del colegio de abogados en un Comité de Aseguramiento de la Calidad, debe mantenerse separada de la disciplina profesional, que recae en el colegio de abogados o el regulador independiente, si los hubiere. La evidencia que surge de una evaluación de calidad que sugiere que el abogado ha sido culpable de un delito o mala conducta profesional normalmente debe ser confiada al colegio de abogados para que actúe fuera del programa de calidad.

En **Argentina**, el artículo 55 de la Ley Orgánica establece que, en caso de incumplimiento de sus funciones, la Defensoría Pública General de la Nación podrá imponer a los magistrados integrantes de la Defensoría Pública las siguientes sanciones disciplinarias: amonestación; notificación escrita; multa de hasta el 20 por ciento de las retribuciones mensuales. Toda sanción disciplinaria se ajusta teniendo en cuenta la gravedad del incumplimiento, antecedentes de la función y daño efectivo causado. Las causales de las infracciones disciplinarias se resuelven mediante un proceso sumario, conforme a la norma reglamentaria dictada por la Defensoría Pública General de la Nación, que debe garantizar el debido proceso procesal y el derecho a la defensa. En los casos en que el órgano sancionador considere la sanción de remoción, deberá someter el proceso sumario al Jurado de Acusación para que examine la conducta reprobable y determine la sanción correspondiente. Las sanciones disciplinarias aplicadas en el contexto de la Oficina pueden apelarse administrativamente de conformidad con los reglamentos. Una vez que se agotan los recursos administrativos, las sanciones pueden impugnarse a nivel judicial.

En la **República de Moldavia**, la obtención de "insuficiente" en la supervisión interna o externa podría llevar a la exclusión del Sistema de Asistencia Jurídica; después, si no se excluye del sistema de asistencia jurídica, se realizará un seguimiento interno en un período de tres meses. Un segundo "insuficiente" conduce a la exclusión automática del sistema de asistencia jurídica; en caso de que existan dudas razonables de infracción al código ético de los abogados, es obligatoria la notificación a la Comisión de Abogados de Ética y Disciplina.[237]

3. Resultados para los beneficiarios de los servicios de asistencia jurídica

El Comité de Derechos Humanos, en su Recomendación General 32,[238] estableció que el asesoramiento brindado por las autoridades competentes con base en esta disposición debe ser efectivo en la representación de los acusados. A diferencia del caso de los abogados privados,[239] la mala conducta o incompetencia flagrantes,

237 Véase Binder, Cape y Namoradze, *Effective Criminal Defence in Latin America [Defensa penal efectiva en América Latina]* (OSI, 2015), p. 150.

238 Comité de Derechos Humanos, 90º período de sesiones, Ginebra, del 9 al 27 de julio de 2007, Comentario general Nº 32, artículo 14: Derecho a la igualdad ante juzgados y tribunales y a un juicio justo.

239 Comunicación núm. 383/1989, *H.C. v. Jamaica,* párr. 6.3.

por ejemplo, el retiro de una apelación sin consulta en un caso de pena de muerte,[240] o la ausencia durante la audiencia de un testigo en tales casos,[241] puede implicar la responsabilidad del Estado preocupado por la violación del inciso d) del párrafo 3 del artículo 14, siempre que al juez le resulte evidente que la conducta del abogado es incompatible con los intereses de la justicia.[242]

En el contexto de la **Unión Europea**, el artículo 8 de la Directiva 2016/1919 de la Unión Europea - Recursos - establece que los Estados miembro garantizarán que las personas sospechosas, acusadas y buscadas por la ley tengan un **recurso efectivo** conforme a la legislación nacional en caso de violación de sus derechos en virtud de la presente Directiva.

En cada país, se aplicarán diferentes leyes o reglamentos, pero el punto importante es que debe haber algún remedio para la falta de defensa eficaz, en forma de corrección y / o compensación. Estos remedios suelen estar vinculados a los mecanismos de denuncia y no a los mecanismos de aseguramiento de la calidad, aunque los Estados miembro pueden desear considerar si deberían tener disponibles otras medidas cuando el desempeño no cumpla con los estándares de calidad, pero no necesariamente equivalga a una mala conducta o negligencia (por ejemplo, la posibilidad de tener un nuevo proveedor asignado al caso).

En el **Reino Unido**, una persona acusada que haya recibido un servicio inadecuado de su abogado tiene derecho a una compensación de dicho abogado o de su empresa si interponte una queja. Esto es parte de los mecanismos de quejas y no de los programas de aseguramiento de la calidad. Incluso cuando el abogado le ha fallado al cliente de manera notoria, los sistemas de aseguramiento de la calidad no proporcionan compensación para el cliente a menos que la firma le haya cobrado en forma privada cuando éste fue clasificado como un cliente con asistencia jurídica. En tales circunstancias, el Comité de Aseguramiento de la Calidad Penal de Escocia ordenará que los cargos privados sean reembolsados al cliente.

240 Comunicación No. 253/1987, *Kelly v. Jamaica,* párr. 9.5.

241 Comunicación Nº 838/1998, *Hendricks v. Guyana,* párr. 6.4. Para el caso de ausencia del representante legal del autor durante la audiencia de un testigo en una audiencia preliminar, véase la comunicación Nº 775/1997, *Brown v. Jamaica,* párr. 6.6.

242 Comunicaciones No. 705/1996, *Taylor v. Jamaica,* párr. 6,2; No. 913/2000, *Chan v. Guyana,* párr. 6,2; Nº 980/2001, *Hussain v. Mauricio,* párr. 6.3.

5. Calidad en acción

Para ayudar a los Estados miembro en la implementación de medidas de aseguramiento de la calidad y evaluación, este capítulo tiene como objetivo presentar un enfoque práctico para establecer la calidad en el sistema de asistencia jurídica, comenzando con la evaluación del sistema existente, desarrollando estrategias y planes de acción nacionales, estableciendo leyes e instituciones, adoptando normas e implementando esquemas de evaluación. Esto con base en la premisa de que el aseguramiento de la calidad debe incluirse en las primeras etapas de planificación de un sistema integral de asistencia jurídica y la realidad de que en la mayoría de los Estados tales sistemas aún no se han desarrollado. Los proyectos y programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas sobre asistencia jurídica también deben guiarse por estas consideraciones, y a continuación se proporcionan algunos ejemplos.

A. Realización de evaluaciones de referencia de la asistencia jurídica

El primer paso para desarrollar estrategias y programas de asistencia jurídica es establecer una referencia e identificar las brechas mediante la realización de una evaluación de la situación actual. La base de evidencia creada puede servir no solo como una instantánea en el tiempo, sino que también puede usarse para medir el progreso en el logro de los objetivos.

El Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal (CJAT, por sus siglas en inglés) de UNODC, elaborado en 2006, es un conjunto de herramientas estandarizadas y con referencias cruzadas diseñadas para permitir que quienes participan en la reforma de la justicia penal realicen evaluaciones integrales, y sugiere seguir esta estructura general:[243]

1. *Aclarar* - comprender qué buscan los términos de referencia y qué persigue el objetivo de la evaluación. ¿Para quién están destinados? ¿Cuál es el propósito?

243 Los puntos que siguen son información compendiada; se pueden encontrar más detalles en la introducción de la Caja de herramientas (www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/Introducing_the_Toolkit.pdf) y los módulos temáticos separados.

2. *Preparar* - realizar investigaciones y recopilar material de antecedentes para desarrollar una comprensión de las realidades del país o región que se evalúa. ¿Cuáles son las capacidades? ¿Cuáles son las prioridades políticas?
3. *¿Cuál debe ser su actitud durante la evaluación* - hacia los entrevistados y cualquier persona que proporcione información? Debe haber un código de conducta. Corroborar la información de una amplia gama de partes interesadas.
4. *Después de la evaluación* - consultar con las personas, instituciones y organizaciones reunidas durante la evaluación con respecto a las observaciones que puedan necesitar explicación o asuntos que sigan sin resolverse o aclararse.

Es importante hacer un mapa de las partes interesadas que puedan y deban proporcionar información y datos para la evaluación. Esto es fundamental, ya que muchos de ellos serán colaboradores clave en la implementación de futuros esfuerzos de reforma, y su experiencia y conocimiento al analizar la situación y elegir medidas para mejorar el sistema es invaluable.

Por último, los evaluadores deben considerar qué tipos de datos pueden generar y si hay fuentes ya disponibles para ellos sin mayor esfuerzo, como estadísticas judiciales, fiscales o policiales, y datos generados por los proveedores de asistencia jurídica.

Antes de elaborar cuestionarios detallados como se propone a continuación, cualquier evaluación debe comenzar con la descripción de qué es exactamente lo que pretende lograr, por ejemplo, una revisión general del estado de la asistencia jurídica a nivel nacional, o en una ciudad o región en particular, si se enfocará en las necesidades de grupos específicos, etc. Entonces es importante especificar áreas centrales y entrar en más detalles cuando sea necesario, por ejemplo, el sistema legal nacional (ya sea adversarial o inquisitivo), el modelo para la prestación de asistencia jurídica (p.ej., proveedores institucionales o abogados contratados), la existencia de un organismo nacional para proporcionar y / o supervisar los servicios de asistencia jurídica y el papel del colegio de abogados en la prestación de asistencia jurídica, la demanda y oferta de abogados y no abogados, el papel de otros actores de la justicia penal para garantizar el acceso a la asistencia jurídica, niveles de criminalidad y qué delitos ocurren con mayor frecuencia (véase el capítulo 2).[244]

Al evaluar el marco legal, la evaluación debe considerar los instrumentos internacionales aplicables (véase capítulo 1), y cómo se aplican actualmente (algunos Estados pueden haber recibido recomendaciones específicas sobre asistencia jurídica de organismos de derechos humanos) y hacer recomendaciones en consecuencia. También debe examinar las leyes y reglamentaciones pertinentes e identificar el concepto de calidad tal como lo entienden actualmente las partes interesadas.

El CJAT de UNODC incluye un módulo sobre defensa jurídica y asistencia jurídica. Si bien precede a la adopción de los Principios y Directrices de la ONU, todavía contiene preguntas relevantes para evaluar la calidad e identificar los factores que influyen en la calidad, bajo "adecuación de la representación" (4.6).[245] Además, los cuestionarios utilizados para la recopilación de datos del Estudio Mundial de UNODC / PNUD

244 Puede ser útil consultar los perfiles de países en el Estudio Mundial *de UNODC / PNUD* para obtener información básica sobre el sistema nacional.

245 UNODC *Access to Justice: Legal Defence and Legal Aid Criminal Justice Assessment Toolkit* [*Acceso a la justicia: Conjunto de herramientas de evaluación de la justicia penal de la defensa jurídica y la asistencia jurídica]* (2006), págs. 14-15.

sobre la asistencia jurídica, tanto para los Estados miembro encuestados como para los expertos individuales, pueden servir de base para una evaluación exhaustiva del sistema de asistencia jurídica.[246]

MÓDULO CJAT DE ASISTENCIA JURÍDICA Y DEFENSA JURÍDICA, PREGUNTAS SOBRE LA IDONEIDAD DE LA REPRESENTACIÓN

A. ¿Cuán concienzudos y diligentes son los abogados en la representación de sus clientes? ¿Cuándo conoce la mayoría de los abogados por primera vez a sus clientes? ¿Los abogados se reúnen con sus clientes antes de comparecer ante el tribunal? ¿Los visitan en la cárcel? ¿Los entrevistan sobre posibles testigos / defensas que puedan tener? ¿Obtienen información sobre sus conexiones con la comunidad que pueda convencer al tribunal de que libere a un cliente detenido en espera de juicio? ¿Asesoran a sus clientes sobre cuáles pueden ser las opciones y estrategias legales? ¿Consultan con sus clientes para determinar sus preferencias y deseos? ¿Parecen estar preparados? ¿Conocen los supuestos hechos del caso? ¿Realizan sus propias indagaciones e investigaciones legales? (¿Tienen los recursos para hacerlo?) ¿Han obtenido un intérprete si es necesario para trabajar con sus clientes? ¿Los abogados defensores mantienen informados a sus clientes sobre el estado de su caso?

B. ¿Los abogados defensores comparecen ante el tribunal con sus clientes? ¿Es común que los abogados se salten las comparecencias ante el tribunal? ¿Los jueces proceden sin ellos? ¿Hay alguna consecuencia cuando no comparecen o es esta la práctica habitual?

C. ¿Los abogados renuncian habitualmente a la comparecencia de sus clientes en los procedimientos legales? ¿Es esto una costumbre o está relacionado con las dificultades para transportar a los clientes detenidos a los tribunales? ¿Los abogados obtienen el consentimiento de sus clientes para renunciar a su comparecencia?

D. ¿Con cuánta vehemencia abogan en nombre de sus clientes los abogados? ¿Los abogados defensores impugnan u objetan las mociones de la fiscalía? ¿Objetan el testimonio de testigos o la presentación de pruebas? ¿Estimulan la confiabilidad de la evidencia ofrecida sin una base adecuada que establezca su relevancia? ¿Cuestionan la admisibilidad / voluntariedad de las declaraciones realizadas por sus propios clientes? ¿Renuncian a pruebas de aspectos críticos de los casos de sus clientes?

E. Cuando tienen una base de buena fe, ¿los abogados defensores alertan al tribunal sobre la coerción, el abuso o la tortura que experimentan sus clientes a manos de las autoridades? Si no, ¿por qué no?

F. ¿Los abogados defensores que representan a menores abogan por que se les aparte del sistema de justicia penal siempre que sea posible? ¿Hacen un registro claro de las necesidades especiales de los menores? (Véase "Temas transversales: Justicia de menores" para obtener información adicional sobre las necesidades especiales de los menores en conflicto con la ley).

G. Si los acuerdos negociados de culpabilidad son posibles, o si se declara culpable y renuncia a un juicio (cuando sea posible, ya que algunos países requieren un juicio sin importar cuál sea la declaración), ¿el abogado revisa con el cliente a qué derechos renuncia éste, como el derecho a un juicio público, el derecho a interrogar a los testigos, el derecho a presentar pruebas, el derecho a citar a sus

246 UNODC / PNUD *Estudio Mundial,* págs. 173–235.

propios testigos, el derecho a apelar el veredicto, el derecho a apelar la admisión de pruebas objetadas, etc.? ¿Esta renuncia a los derechos se hace en el expediente de la corte?

H. ¿Los abogados suelen ofrecer pruebas del historial, las cualidades y las necesidades especiales de sus clientes en las audiencias de sentencia? ¿Presentan testimonio, es decir, testigos de carácter, evaluaciones psicológicas? ¿Se basan en los informes previos a la sentencia? ¿Verifican la exactitud de los informes previos a la sentencia y cuestionan las inexactitudes?

I. ¿Los abogados suelen presentar apelaciones en nombre de sus clientes? ¿Pasan por reconsideraciones de fallos o sentencias? ¿El abogado defensor da asistencia en las audiencias de libertad condicional?

J. ¿Cuáles son las diferencias en la defensa de un abogado defensor privado en comparación con un abogado financiado con fondos públicos? ¿Cómo tratan los jueces o fiscales a los abogados privados o a sus clientes en comparación con los abogados financiados con fondos públicos y sus clientes?

K. ¿Qué mecanismos, si los hay, están disponibles para reemplazar al abogado defensor si queda claro para el tribunal o el cliente que el abogado defensor registrado no está cumpliendo ni siquiera con los deberes y obligaciones más básicos para con su cliente? ¿Cuáles son las consecuencias para ese abogado?

Para permitir el desarrollo de medidas adecuadas de aseguramiento de la calidad, las evaluaciones deben considerar las siguientes preguntas:

- ¿Se está evaluando a los proveedores: proveedores institucionales / proveedores individuales / de tiempo completo / tiempo parcial / pro bono?
- ¿Quién sería el responsable de aplicar la medida?
- ¿Quién realizaría la evaluación? ¿y podrían ser personas que no sean abogados?
- ¿En qué etapa del proceso penal deben realizarse las evaluaciones? ¿y deben incluir observaciones judiciales, revisión de expedientes o encuestas?
- ¿Existen criterios objetivos / normas claras que los proveedores conozcan?
- ¿Se pueden realizar evaluaciones en línea o utilizar otros tipos de tecnología de la información?
- ¿Cuál sería el impacto de las evaluaciones sobre la independencia de los abogados?
- ¿Cuáles son los costos relativos de cada medida?
- ¿Cuál sería el impacto en la mejora de la calidad?

Ejemplos de evaluaciones nacionales de asistencia jurídica centrados en la calidad:

EVALUACIÓN DE ASISTENCIA JURÍDICA EN LA REPÚBLICA DE MOLDAVIA, 2012[a]

En 2012, Roger Smith, en nombre de PNUD BRC, llevó a cabo una evaluación de las necesidades de capacidad del Consejo Nacional de Asistencia Jurídica, centrándose en la calidad de la asistencia jurídica. Descubrió que la calidad era un problema para el sistema de asistencia jurídica de Moldavia y varios observadores expresaron esta preocupación. A los efectos del informe, el concepto de calidad

de la asistencia jurídica se desglosó en los siguientes tres encabezados: a) técnica; (b) ética; (c) profesional / práctica. Lo que significa, por ejemplo:

(a) técnica - llevar expedientes debidamente, asistir puntualmente, organizarse eficientemente (estos son asuntos que deben ser supervisados por la autoridad de financiamiento (es decir, NLAC) como justificación de la remuneración); (b) ética: evitar la corrupción a toda costa, pero también respetar el interés primordial del cliente, identificando con éxito los conflictos de intereses y resolviéndolos adecuadamente (este es un asunto del colegio de abogados); (c) profesional / práctica: emitir juicios sobre la ley apropiada, identificar la estrategia a seguir, comunicarse con el cliente, recopilar los hechos y asegurarse de que se sigan las instrucciones del cliente. Se planteó la cuestión de si la calidad de la asistencia jurídica era "práctica y eficaz, no teórica e ilusoria".

Como ejemplo, las siguientes son algunas de las preguntas relevantes que se identificaron específicamente para la representación y señalaron cómo se podría evaluar la calidad: (a) ¿hubo, en general, una igualdad de armas (implicación del Artículo 6.1)?; (b) ¿el juicio fue justo (6.1)?; (c) ¿la defensa mantuvo la presunción de inocencia (o, por ejemplo, el abogado del acusado aceptó con demasiada facilidad la culpabilidad del cliente) (6.2)?; (d) ¿el abogado se aseguró de que el acusado fuera informado de todos los asuntos relevantes relacionados con el caso en su contra (6.3(a))?; (e) ¿Hubo el tiempo suficiente y las instalaciones adecuadas para la preparación del caso del acusado (6.3(b))?; (f) ¿los testigos de la acusación fueron debidamente interrogados (6.3(c))?; (g) ¿se buscó e interrogó adecuadamente a los testigos de la defensa (6.3(c))?; (h) ¿el abogado discutió adecuadamente el caso con el acusado?; (i) ¿el abogado organizó adecuadamente el caso?; (j) ¿el abogado reunió todas las pruebas disponibles favorables al acusado?; (k) ¿el abogado apoyó adecuadamente al acusado?; (l) ¿el abogado verificó la legalidad de la detención del acusado?

a Calidad de los servicios de asistencia jurídica: Una evaluación de las necesidades de capacidad para el Consejo Nacional de Asistencia Jurídica Garantizada por el Estado de la República de Moldavia, con el apoyo del PNUD (Centro Regional de Bratislava y PNUD Moldavia) (2013), págs. 8-9.

EVALUACIONES DE ASISTENCIA JURÍDICA EN UCRANIA, 2013 Y 2016

La primera supervisión independiente del sistema de Asistencia Jurídica Gratuita (FLA, por sus siglas en inglés) fue realizado por la Fundación de Asistencia Jurídica de Ucrania y la Unión Ucraniana de Derechos Humanos de Helsinki en 2013. Ésta incluyó un programa piloto de revisión por pares en el que el desempeño de la gran mayoría de los abogados de FLA se evaluó como "satisfactorio" o "bueno". Los abogados que fueron examinados tuvieron impresiones positivas sobre la revisión por pares. Sin embargo, la Asociación Nacional de Abogados criticó a los abogados que participaron en el piloto de revisión por pares. Tres años más tarde, el Consejo de Europa elaboró un informe de expertos.[a] Esto brindó la primera visión completa del sistema de Asistencia Jurídica Gratuita una vez que estuvo establecido y en funcionamiento. Los expertos analizaron la contratación de abogados de asistencia jurídica, la distribución del trabajo entre ellos, la independencia de la autoridad de asistencia jurídica (CCLAP), el método de pago utilizado para los abogados de asistencia jurídica y los métodos de aseguramiento de la calidad del programa. Sus conclusiones fueron abrumadoramente positivas sobre el trabajo de FLA, aunque tenían algunas reservas en cuanto al funcionamiento de otras partes del sistema judicial. Descubrieron que el aseguramiento de la calidad se realizaba en una medida limitada

por administradores de la calidad legalmente calificados, incluidas las entrevistas con los clientes y la observación de las actuaciones de los tribunales; sin embargo, la Asociación Nacional de Abogados se opuso a que los administradores de la calidad llevaran a cabo una revisión por pares de los expedientes de los clientes. Tras un nuevo informe de expertos sobre la revisión por pares para el Consejo de Europa en 2018, el CCLAP acordó con el Colegio de Abogados de Ucrania emprender un programa piloto de revisión por pares en 2019.

a Assessment of the Free Secondary Legal Aid System in Ukraine in the Light of Council of Europe Stand-ards and Best Practices [Evaluación del sistema de asistencia jurídica secundaria gratuita en Ucrania a la luz de las normas y mejores prácticas del Consejo de Europa] (2016). Disponible en línea en: https://rm.coe.int/16806ff4a8.

EVALUACIÓN DE LA ASISTENCIA JURÍDICA EN AFGANISTÁN, 2017[a]

Una evaluación integral de la asistencia jurídica en Afganistán, realizada en 2017, abordó diferentes aspectos de la calidad. Revisó las reglas de ética y conducta profesional establecidas en leyes, reglamentos y códigos de conducta, así como los mecanismos de medidas disciplinarias. Investigó el conocimiento de los proveedores sobre los principios de calidad y encontró que el 90 por ciento de los ejecutivos y administradores de asistencia jurídica declaraba que la calidad se medía a través de varios índices. Estos incluían revisiones de expedientes de casos, evaluaciones de satisfacción del cliente, retroalimentación del personal del sistema de justicia, resultados de casos, reputación, supervisión regular y auditores / monitores externos. Encontró que la supervisión seguía siendo un recurso sin explotar que podía mejorar la calidad, que los mecanismos de control de calidad no se aplicaban de manera eficaz y que la evaluación estaba subutilizada como aseguramiento de la calidad.

a The Asia Foundation, *Legal Aid Assessment and Roadmap [Evaluación de la asistencia jurídica y hoja de ruta]* (2017).

B. Desarrollo de estrategias nacionales

Las estrategias nacionales de asistencia jurídica deben incluir medidas para establecer y evaluar la calidad desde el principio, idealmente con base en los resultados de la evaluación específica.

El *Manual sobre acceso temprano a la asistencia jurídica* de UNODC / PNUD sugiere una "lista de verificación de la estrategia nacional" sobre el acceso temprano que se puede adaptar fácilmente a una lista de verificación de la estrategia nacional sobre la calidad:

- Identificar los requisitos clave sobre calidad en los Principios y Directrices de las Naciones Unidas y los objetivos estratégicos necesarios para cumplir con esos requisitos.
- Evaluar las leyes y reglamentos existentes pertinentes para la calidad de los servicios de asistencia jurídica (preferiblemente utilizando un marco de derechos humanos que tenga en cuenta factores como el sexo, el género, la raza, la edad y la discapacidad), identificar qué cambios legales son necesarios y desarrollar un plan para introducir e implementar dichas leyes y reglamentos.

- Identificar la oferta de asistencia jurídica, incluido el número de abogados y no abogados, su ubicación geográfica y sus especializaciones y experiencia, en particular en el trabajo con grupos vulnerables y personas con necesidades especiales.
- Considerar los arreglos actuales para financiar y administrar la asistencia jurídica y, cuando sea necesario, identificar, planificar e implementar estructuras y mecanismos apropiados para la financiación y administración sostenibles de la asistencia jurídica.
- Establecer cuáles son los arreglos actuales para capacitar y asegurar la calidad de los proveedores de asistencia jurídica, y capacitar a otros funcionarios de justicia penal en relación con el acceso temprano, y diseñar e implementar mecanismos apropiados para la provisión de capacitación continua y actualizada, y garantizar la calidad de los proveedores de asistencia jurídica.
- Desarrollar e implementar mecanismos apropiados para supervisar y evaluar la calidad de la asistencia jurídica y aplicar las lecciones aprendidas de dicha supervisión y evaluación.[247]

Si bien una estrategia nacional es clave para implementar las disposiciones de los Principios y Directrices de la ONU, en algunos países, el desarrollo de una estrategia a nivel nacional puede tomar algún tiempo para lograrse. La falta de una estrategia nacional no significa que no se puedan tomar acciones para introducir medidas de calidad como las descritas anteriormente en el capítulo 3. Los elementos de dicho plan de acción se describen en el capítulo 3:

ELEMENTOS DE UN PLAN DE ACCIÓN O ESTRATEGIA

- Definir una visión nacional de la calidad así como los propósitos de aseguramiento y evaluación de la calidad
- Identificar un organismo u organismos responsables del aseguramiento / supervisión de la calidad (o designar uno)
- Adoptar criterios para la acreditación de proveedores de asistencia jurídica que garanticen la calidad de los servicios
- Adoptar códigos éticos, normas de práctica, normas de desempeño y listas de verificación para proveedores
- Desarrollar programas de capacitación para proveedores
- Desarrollar servicios especializados para niños y para personas con necesidades específicas, así como criterios y capacitación adecuados
- Desarrollar estructuras e instituciones para apoyar la prestación eficaz de asistencia jurídica en todas las etapas del sistema de justicia penal, así como igualdad de acceso para las mujeres
- Desarrollar mecanismos de supervisión y evaluación para evaluar la calidad
- Evaluar, valorar, recopilar datos y publicar periódicamente informes sobre la calidad de la asistencia jurídica con recomendaciones de mejora

247 UNODC / PNUD *Manual sobre acceso temprano a la asistencia jurídica,* págs. 116-117.

La Política Nacional de Asistencia Jurídica de **Ruanda**, por ejemplo, incluye un resultado específico sobre control de calidad:

RUANDA - POLÍTICA NACIONAL DE ASISTENCIA JURÍDICA RESULTADO 8: SISTEMA DE CONTROL DE CALIDAD PARA LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA JURÍDICA DESARROLLADO Y APLICADO	
Indicadores:	***Acciones de política:***
1. Desarrollo y actualización de un documento de directrices de asistencia jurídica 2. Establecimiento de normas operativas y de calidad para la prestación de asistencia jurídica 3. Desarrollo de un marco de cogestión eficaz entre MINIJUST y MINALOC para el personal de MAJ 4. Alentar a RBA a crear un mecanismo para hacer cumplir y supervisar adecuadamente los requisitos para la prestación de servicios pro bono	1. Alentar a los ciudadanos indigentes y a otros ciudadanos a resolver sus disputas y conflictos utilizando Asambleas Ciudadanas, Abunzi, MAJ y los mecanismos del gobierno local, y acudir a los tribunales solo como último recurso 2. Desarrollar e implementar un sistema eficaz de supervisión y evaluación, y herramientas de presentación de informes sobre la prestación de asistencia jurídica 3. Realizar visitas de inspección tanto en campo como en tribunales 4. Preparar y publicar informes oficiales sobre la prestación de asistencia jurídica 5. Como se describe claramente en el capítulo 2, el acceso a la asistencia jurídica también puede considerarse en el contexto de la aplicación de las normas de derechos humanos y no se limita a la reforma de la justicia penal. Por ejemplo, **Ucrania** adoptó una Estrategia Nacional de Derechos Humanos[248] en 2015 que incluye hallazgos específicos, objetivos y resultados sobre asistencia jurídica. Aquellos más relevantes se presentan en el cuadro siguiente.

ESTRATEGIA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE UCRANIA (2015)
GARANTIZAR EL DERECHO A UN JUICIO JUSTO

[El] sistema de asistencia jurídica no incluye nuevas categorías de personas que lo necesitan.

Objetivo estratégico:

- Garantizar el derecho a un juicio imparcial e independiente en un plazo razonable;
- Crear un sistema de procedimientos legales accesible y eficaz que se ajuste a los valores y normas europeos de protección a los derechos humanos.

248 Disponible en línea en: http://hro.org.ua/index.php?id=1488449514.

Resultados esperados:

- acceso a la justicia para todos;
- salvaguardas garantizadas para la actividad profesional de los abogados;
- se mejoran los estándares de calidad de la asistencia jurídica gratuita; su observancia está garantizada;
- se amplían las posibilidades de proporcionar asistencia jurídica gratuita primaria y secundaria en casos civiles y administrativos;
- se proporciona asistencia jurídica accesible y de alta calidad a través del colegio y un sistema eficaz de asistencia jurídica gratuita; […]
- Se proporciona acceso a la justicia para los niños, las personas discapacitadas, los adultos legalmente incapaces y las personas cuya capacidad jurídica esté limitada de acuerdo con las normas europeas.

Kenia desarrolló recientemente el "Plan de Acción Nacional de Asistencia Jurídica 2017-2022: Hacia un acceso a la Justicia para todos".[249] El Plan se desarrolló para poner en práctica las estrategias descritas en la Política Nacional de Concientización y Asistencia Jurídica y sirve como hoja de ruta para la implementación coordinada de las intervenciones de asistencia jurídica por parte del gobierno y las partes interesadas en la asistencia jurídica en todos los sectores de desarrollo para lograr el máximo impacto. El Objetivo Estratégico 2 se centra en brindar asistencia jurídica, asesoramiento y representación eficaces, oportunos y de calidad a los pobres, marginados y vulnerables. Las áreas prioritarias bajo este objetivo son: elegir un modelo de asistencia jurídica adecuado, formar alianzas estratégicas, la integración de la asistencia jurídica en las iniciativas comunitarias y el resultado de los servicios de asistencia jurídica mejorados en calidad y cantidad, cubriendo todas las áreas del país para mejorar el acceso a la justicia para los pobres y vulnerables. Elaboró un marco de registro para lograr los objetivos relevantes que incluyen resultados sobre la calidad, como se presenta en la siguiente tabla:

249 Disponible en línea en: www.statelaw.go.ke/wp-content/uploads/2017/12/NAP-Legal-Aid-2017-2022.pdf.

ASISTENCIA JURÍDICA DEL PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE KENIA 2017-2022: HACIA EL ACCESO A LA JUSTICIA PARA TODOS OBJETIVO ESTRATÉGICO 2:							
Brindar asistencia jurídica, asesoramiento y representación eficaces, oportunos y de calidad a los pobres, marginados y vulnerables.							
Actividad / programa	***Nivel de Implementación***	***Resultado***	***Salida (prueba de la prestación)***	***Plazo***	***Costo***	***Agencia principal***	***Otras agencias***
Despliegue de un Esquema de asistencia jurídica nacional	Niveles nacionales, de condado y comunitarios	Mayor acceso a los clientes a través de asociaciones con sociedades civiles y la fraternidad legal Aumento de los puntos de acceso a los servicios de asistencia jurídica Prestación mejorada de servicios legales especializados	Número de oficinas regionales adicionales establecidas Número de clientes con acceso a los servicios Número de servicios jurídicos especializados prestados Informes de encuestas Reporte anual	Inmediatamente		NLAS	OSC, ONG, Poder judicial, NCAJ, Libertad condicional, Policía, OAG y DOJ, COG, desarrollo e implementación de socios

ASISTENCIA JURÍDICA DEL PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE KENIA 2017-2022: HACIA EL ACCESO A LA JUSTICIA PARA TODOS (*continúa*) OBJETIVO ESTRATÉGICO 6:							
Establecer un marco de implementación, supervisión, regulación y apoyo.							
Actividad / Programa	***Nivel de implementación***	***Resultado***	***Salida (prueba de la prestación)***	***Plazo***	***Costo***	***Agencia líder***	***Otras agencias***
Establecer un sistema de capacitación y acreditación	Nivel nacional	Sistema de capacitación establecido Sistema de acreditación funcional Instituciones acreditadas que brindan asistencia jurídica Calidad del servicio Satisfacción del servicio	Manuales de formación Criterios de acreditación existentes y aplicados Solicitud para el proceso de acreditación Número de instituciones acreditadas Encuesta de satisfacción al cliente Informes anuales Informes de encuestas Informes de los medios	Un año		NLAS	OAG y DOJ, Poder Judicial, NCAJ, ODPP, Policía, CSO, ONG y otros asociados de implementación

ASISTENCIA JURÍDICA DEL PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE KENIA 2017-2022: HACIA EL ACCESO A LA JUSTICIA PARA TODOS (*continúa*) OBJETIVO ESTRATÉGICO 6:							
Establecer un marco de implementación, supervisión, regulación y apoyo.							
Actividad / Programa	***Nivel de implementación***	***Resultado***	***Salida (prueba de la prestación)***	***Plazo***	***Costo***	***Agencia líder***	***Otras agencias***
Establecer sistemas de aseguramiento de la calidad	Niveles nacional y de condados	Servicios de asistencia jurídica accesibles, eficaces y eficientes Minimizar la solicitud de aplazamiento de casos por parte de los abogados de asistencia jurídica Implementar recomendaciones que impacten en la asistencia jurídica de Kenia Construir redes con partes interesadas relevantes que presten asistencia jurídica	Directrices de aseguramiento de la calidad desarrolladas Mecanismos para el aseguramiento de la calidad implementados Informes de inspección Informes de los medios Informes de asociados Informes NLAS	Un año		NLAS	OAG y DOJ, Poder Judicial, NCAJ, CSO, ONG y otros asociados de implementación
Desarrollar herramientas y mecanismos de supervisión, revisión y evaluación	Nivel nacional	Recopilación, análisis y difusión sostenidos de dato para informar la programación Fortalecimiento de los sistemas internos de Seguimiento y evaluación Políticas y procedimientos que correspondan a las tendencias emergentes en los servicios de asistencia jurídica Existencia y plena aplicación de un marco de aprendizaje y Supervisión, Evaluación y Regulación	Herramientas de SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN Informes de Seguimiento y evaluación Informes de evaluación Informes anuales Informes sobre las juntas de reflexión Informes sobre asistencia jurídica y acceso a la justicia Base de datos de asociados e informes	Continuo		NLAS	OSC, ONG y otros asociados de implementación

Centrarse en la reforma de la asistencia jurídica de forma estructurada también puede ser muy útil para apoyar los procesos de democratización, el estado de derecho y la creación de instituciones en escenarios post conflictos. En 2018, la **República Centroafricana** adoptó su "Estrategia nacional de asistencia jurídica (2017-2022)".[250] Entre muchos otros temas relevantes, incluye una disposición sobre "Promoción de la calidad y sostenibilidad de los servicios de asistencia jurídica", con el objetivo general de mejorar la eficacia y sinergia de las acciones emprendidas. Los objetivos específicos para la creación de capacidades son inclusivos y reconocen a las organizaciones de la sociedad civil en la prestación de servicios de asistencia jurídica como "agentes de cambio". La Estrategia también se propone estandarizar la capacitación de asistentes legales,

250 Stratégie Centrafricaine d'Aide Légale 2017–2022. Traducción no oficial del francés.

líderes tradicionales, autoridades administrativas de derechos humanos; además, destaca la importancia de capacitaciones personalizadas sobre derechos de niños y mujeres, procedimientos de resolución de conflictos, técnicas de escucha activa y mediación, así como el apoyo a las clínicas legales.

C. Desarrollo de programas y proyectos

Al desarrollar programas y proyectos, en la fase de planificación, como primeros pasos, se establece la visión y se definen los logros y resultados. Posteriormente, se pone en marcha la fase de implementación y el seguimiento se convierte en una tarea fundamental, ayudando a asegurar que se están logrando los resultados deseados. La supervisión y la evaluación son componentes clave del proceso, porque los ciclos de retroalimentación ayudan a los administradores a construir sobre la evidencia para ajustar la estrategia, el diseño y la implementación según sea necesario.[251]

En general, el desarrollo de programas y proyectos debe basarse en: actividades prioritarias; identificar la entidad gubernamental responsable; recursos necesarios y cómo movilizarlos; desafíos esperados; socios clave y sus funciones.

1. Desafíos típicos de programación

Los desafíos para implementar esquemas de asistencia jurídica eficientes y eficaces son comunes en todos los países y contextos:[252]

- Falta de voluntad política y / o conocimiento institucional
- Falta de un enfoque integral y coordinado para la prestación de asistencia jurídica
- Falta de una cultura sólida de defensa
- No existe un mecanismo para garantizar el acceso temprano y el acceso en todas las etapas, y abordar la falta de capacitación e interés de los proveedores de asistencia jurídica para brindar acceso temprano
- No existe un mecanismo para impugnar las violaciones de derechos
- Dificultades con el seguimiento y la evaluación
- Es difícil o falta financiación adecuada (no hay igualdad de armas)
- Resistencia de las instituciones del sector judicial (policía, fiscales, jueces, centros de detención)
- Resistencia de los colegios de abogados / asociaciones de abogados
- Número limitado de abogados para cubrir las necesidades de asistencia jurídica
- La asistencia jurídica es geográficamente inaccesible
- Es posible que las personas no comprendan cómo pueden ayudarles los servicios de asistencia jurídica; es posible que las personas no sepan que los servicios de asistencia jurídica están disponibles a un costo reducido o de forma gratuita

251 UNODC *Handbook on Results-based Management and the 2030 Agenda for Sustainable Development [Manual sobre gestión basada en resultados y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible]* (2018).

252 Véase, por ejemplo, UNODC / PNUD *Estudio Mundial,* pág. 62.

- Poco apoyo de la población al gasto de fondos para defender a los delincuentes acusados
- Falta de confianza del público en la calidad de los servicios de asistencia jurídica

2. Consideraciones y opciones de programación

La programación nacional o local no solo debe responder a los desafíos, sino también seguir la motivación para la reforma y responder a las necesidades cambiantes de las áreas legales y a los cambios en las normas legales. Por ejemplo, la reforma de la asistencia jurídica en Europa se inspiró en gran medida en la necesidad de implementar la decisión *Salduz* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el acceso a la asistencia jurídica en las estaciones de policía[253] y la nueva Directiva de la UE sobre asistencia jurídica.[254] En otras regiones, el elevado número de presos sin sentencia[255] y la falta de abogados calificados[256] motivaron la reforma de la asistencia jurídica. En algunas regiones, especialmente donde se hizo la transición de regímenes totalitarios a democráticos, la independencia de los abogados es una motivación clave.

Se recomienda ejecutar un proyecto piloto en una región, ciudad, o incluso distrito, con el apoyo de todas estas partes interesadas para probar si el método elegido se aplica al contexto local, así como a las necesidades de la población, si es adecuado y sostenible. Una vez que se ha elegido un modelo, el análisis regular del desempeño del sistema y el estudio crítico pueden ayudar a mejorar el desempeño.

PRIORIDADES A CORTO Y LARGO PLAZO EN LA REFORMA DE LA JUSTICIA PENAL DE ESTADOS POST CONFLICTO[a]

"Dado el nivel de abuso a los derechos humanos que podría haber ocurrido a manos del sistema de justicia, se debe llevar a cabo una investigación para limpiar al sistema de las personas implicadas... Una vez que se ha llevado a cabo la investigación de antecedentes, se debe lanzar una campaña de reclutamiento generalizada para traer nuevos profesionales al sistema judicial. Estas personas deberán ser capacitadas de manera rápida pero eficaz... Cuando la capacidad exista, pero sea débil, se requerirán iniciativas de desarrollo de capacidades. El desarrollo de capacidad (incluida la tutoría y la instrucción) también puede apoyar y ampliar... los servicios de asistentes legales existentes".

Rendición de cuentas y supervisión del sistema de justicia: es probable que los mecanismos formales de supervisión, como una comisión de servicios judiciales, la oficina nacional del defensor del pueblo o una comisión de derechos humanos, no se establezcan inmediatamente después de un conflicto. Llevará tiempo establecerlos, pero los asesores deben convertirlos en una prioridad a largo plazo, ya que son una vía para la rendición de cuentas ante los tribunales, la fiscalía y el servicio de defensa. Es probable que los esfuerzos a más largo plazo también se centren en la adopción de códigos de ética para jueces, fiscales, personal judicial y abogados defensores. Los comités de gestión de casos pue-

253 *Salduz v. Turquía* (2008) Solic. No. 36391/02. Establece el derecho de los sospechosos a un abogado en las estaciones de policía.

254 Directiva 2016/1919 del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de octubre de 2016, sobre asistencia jurídica a sospechosos y acusados en procesos penales y a personas buscadas en procesos de orden de detención europeos.

255 También elegido como uno de los indicadores en el marco de indicadores mundiales de la Agenda 2030 para medir el progreso en el logro de la meta 3 del ODS 16 ("Promover el estado de derecho a nivel nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos"): 16.3.2, Detenidos no sentenciados como proporción de la población carcelaria total.

256 UNODC *Handbook on Access to Legal Aid in Africa* [*Manual sobre el acceso a la asistencia jurídica en África]* (2012).

den proporcionar coordinación y acelerar trabajos pendientes. La supervisión de la sociedad civil es tan importante como la supervisión de las agencias gubernamentales oficiales. El establecimiento de comités locales integrados por agencias de justicia y representantes de la comunidad local que se reúnen regularmente, es un mecanismo útil para administrar el número de casos judiciales y revisar el sistema de justicia en la localidad.

a UNODC *Criminal Justice Reform in Post-conflict States: A Guide for Practitioners [Reforma de la justicia penal en Estados post conflicto: Una guía para profesionales]* (2011), págs. 88–89.

GLOSARIO DE TÉRMINOS DE USO FRECUENTE

Asistencia jurídica - De acuerdo con los Principios y Directrices de la ONU, la "asistencia jurídica" incluye asesoramiento jurídico, asistencia y representación para personas detenidas, arrestadas o encarceladas, sospechosas o acusadas o imputadas por un delito penal y para víctimas y testigos en el proceso de justicia penal, que se brinda sin costo a quienes no cuentan con los medios suficientes o cuando los intereses de la justicia así lo requieren. **Además**, la "asistencia jurídica" está orientada a incluir los conceptos de educación jurídica, acceso a la información jurídica y otros servicios prestados a las personas a través de mecanismos alternativos de resolución de disputas y procesos de justicia restaurativa (Principios y Directrices de la ONU, Introducción, párr. 8).

Para los propósitos de este Manual, en ocasiones es necesario hacer una distinción entre estos dos elementos de la definición. También es necesario distinguir entre los servicios legales financiados por el Estado, ya sean nacionales, regionales o locales, y los financiados por otros medios, como las organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto, se adoptan las siguientes definiciones para los propósitos de este *Manual.* "Asistencia jurídica" significa asesoramiento, asistencia y / o representación jurídica y la prestación de la misma sin costo alguno (o en algunos casos a costo reducido) para la persona que tenga derecho a ella. Para los propósitos de este Manual, "asistencia jurídica" no se usa para denotar educación legal, ni para denotar resolución alternativa de disputas o procesos de justicia restaurativa, a los que se hace referencia específicamente según corresponda. Este Manual cubre la prestación de asistencia jurídica en casos penales. También se puede proporcionar asistencia jurídica para casos civiles, pero estos no están cubiertos en este *Manual.*

Colegio de abogados - Una organización de abogados responsable de la regulación de la profesión jurídica en su jurisdicción (promoviendo la competencia profesional, imponiendo normas de conducta ética); u organizaciones de profesionales dedicadas a servir a sus miembros; o ambas.

Niño - De acuerdo con el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, un niño significa todo ser humano que tenga menos de dieciocho años, a menos que, según la ley aplicable al niño, la mayoría de edad se alcance antes.

Sistema de Justicia Penal - Los Principios y Directrices de la ONU se refieren al acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal y adoptan la definición de "proceso judicial" que se encuentra en las Directrices sobre la justicia en asuntos que involucran a niños víctimas y testigos de delitos. El "proceso judicial" comprende la detección del delito, la realización de la denuncia, la investigación, el enjuiciamiento y los procedimientos durante y posteriores al juicio, independientemente de que el caso se tramite en un sistema de justicia penal nacional, internacional o regional para adultos o menores, o en un sistema de justicia consuetudinario o informal. A los efectos de los Principios y Directrices de la ONU, el "proceso de justicia penal" también comprende la extradición, el traslado de prisioneros y los procedimientos de asistencia jurídica mutua.

Acceso temprano a la asistencia jurídica - Acceso temprano a la asistencia jurídica significa acceso a la asistencia jurídica desde el momento en que una persona es sospechosa, arrestada o detenida, o acusada de un delito penal (lo que ocurra primero) y durante todo el período hasta, e incluida la primera comparecencia ante un juez, con el fin de determinar si la persona debe ser detenida o liberada en espera de juicio.

Evaluación - Una evaluación rigurosa e independiente, lo más sistemática e imparcial posible, de la actividad, proyecto, programa, estrategia, política, tópico, tema, sector, área operativa o desempeño institucional completados o en curso. Analiza el nivel de logro tanto de los resultados esperados como no esperados mediante

el examen de la cadena de resultados, los procesos y los factores contextuales y la causalidad, utilizando criterios apropiados como pertinencia, efectividad, eficiencia, impacto y sostenibilidad.[257]

Sistemas de justicia informal – La resolución de controversias y la regulación de la conducta mediante adjudicación o la asistencia de un tercero neutral que no forme parte del Poder Judicial establecido por la ley y / o cuyo fundamento sustantivo, procesal o estructural no se base principalmente en la ley estatutaria.

Proveedor de asistencia jurídica – Un profesional con formación legal (abogado o asistente legal u otra persona debidamente formada) que proporciona asistencia jurídica financiada por el Estado a tiempo completo o parcial.

Proveedor de servicios de asistencia jurídica – la organización que proporciona servicios de asistencia jurídica, o en nombre de la cual trabaja un proveedor de asistencia jurídica. Los Principios y Directrices de la ONU establecen que los abogados son los "primeros" proveedores de asistencia jurídica, pero que los Estados pueden involucrar a una amplia gama de partes interesadas como proveedores de servicios de asistencia jurídica, como organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones de base comunitaria, organizaciones benéficas, organismos o asociaciones profesionales, instituciones de Defensoría Pública, abogados privados financiados por el Estado para llevar a cabo la asistencia jurídica e instituciones educativas.

Supervisión - se puede definir como el proceso continuo mediante el cual las partes interesadas obtienen retroalimentación de manera regular sobre el progreso realizado con miras al logro de sus metas y objetivos.

Asistentes legales - Personas que no son abogados capacitados en materia legal, que están autorizadas para realizar tareas específicas que requieren algún conocimiento de la ley y los procedimientos legales adecuados a las necesidades de la comunidad, pero que no requieren un título en derecho. A diferencia de los asistentes administrativos o los abogados, los asistentes legales pueden, en determinadas circunstancias, en algunos estados, realizar determinadas tareas de forma independiente. Pueden ser voluntarios que hayan recibido una breve capacitación sobre cuestiones legales relacionadas, pero en algunos estados pueden tener calificaciones similares a las de los abogados profesionales.

Asistencia jurídica financiada por el Estado - significa financiación para el asesoramiento, asistencia y / o representación jurídica por parte del Estado, que se proporciona sin costo para el beneficiario, o un subsidio del Estado del costo para el beneficiario (es decir, el beneficiario paga una contribución y el resto del costo es pagado por el Estado).

257 Definición inspirada en UNODC *Evaluation Handbook Guidance for Designing, Conducting and Using Independent Evaluation at UNODC [Manual de evaluación Orientación para diseñar, realizar y utilizar una evaluación independiente en UNODC]* (2017); y *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results* [*Manual sobre planificación, seguimiento y evaluación de resultados de desarrollo]* del PNUD (2009).

UNODC
Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Centro Internacional de Viena, P.O. Box 500, 1400 Viena, Austria
Tel: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 263-3389, www.unodc.org

V.21-08680