

# ACCESO A LA JUSTICIA

---

## ABSTRACT

**E**l derecho de acceso a justicia constituye uno de los pilares fundamentales de un estado de derecho democrático. Como tal, el derecho a acceso a la justicia obliga a los Estados a poner a disposición de sus ciudadanos mecanismos de la tutela efectiva de sus derechos y de resolución de sus conflictos de relevancia jurídica, a través de recursos judiciales accesibles y adecuados.

Si bien nuestro ordenamiento jurídico contempla mecanismos legales para dar cumplimiento a las normas internacionales y constitucionales, a través de los abogados de turno, el privilegio de pobreza y corporaciones de asistencia judicial, ellos han mostrado ser insuficientes en cobertura y calidad. Especialmente preocupante es la situación de las CAJ –las que constituyen el principal soporte del sistema de asistencia jurídica gratuita del país– toda vez que cuentan con un presupuesto insuficiente y una estructura organizacional atomizada y asentada en la figura de los egresados de Derecho que realizan su práctica profesional.

Lo anterior, unido a la ausencia de políticas públicas adecuadas para el acceso efectivo a la justicia de los chilenos y chilenas más desaventajados económicamente, permite concluir que el Estado chileno incumple los estándares internacionales mínimos en esta materia.

**PALABRAS CLAVE:** acceso, justicia, pobreza, derechos.

## I. EL DERECHO A ACCESO A LA JUSTICIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

El derecho de acceso a la justicia ha sido reconocido por el constitucionalismo moderno como parte integrante del catálogo de derechos

fundamentales. Todo estado de derecho democrático que se precie de tal debe ofrecer a sus ciudadanos un sistema capaz de procesar y resolver los conflictos de relevancia jurídica que se susciten entre ellos o entre éstos y el Estado. En cuanto tal, este derecho busca asegurar a las personas que han visto amenazados o vulnerados sus derechos una vía expedita de protección judicial, de modo de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de que son portadores.

La importancia del acceso a la justicia reside en su capacidad de constituirse en la “puerta de entrada” al sistema de tutela judicial y de resolución de conflictos. Sin la aplicación efectiva del derecho de acceso a la justicia, la exigibilidad del resto de los derechos consagrados en la Constitución y en las leyes pierde toda viabilidad. El acceso a la justicia se yergue, entonces, como un derecho fundamental de primera importancia en todo sistema de administración de justicia democrático<sup>1</sup>.

Una concepción restringida del derecho de acceso a la justicia lo limita a la provisión por parte del Estado de procesos judiciales –como, por ejemplo, el poder acceder a los tribunales o el derecho a tener un juicio justo– paradigma que ha primado en el análisis y desarrollo doctrinario sobre la materia<sup>2</sup>. Sin embargo, una mirada más amplia permite integrar bajo este derecho otras fórmulas de resolución de conflictos de carácter extrajudicial y no estatal, como la justicia indígena, la justicia de paz y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.<sup>3</sup>

Los estándares internacionales sobre acceso a la justicia, a los que Chile se encuentra jurídicamente vinculado, obligan a remover los obstáculos económicos para garantizar el acceso a la justicia a través de la provisión de instancias de asistencia jurídica gratuita, para aquellas personas que por su posición económica no pueden obtener

---

<sup>1</sup> Mauro CAPELLETTI y Bryan GARTH, *El acceso a la justicia. Movimiento mundial para la efectividad de los derechos. Informe General*, Buenos Aires, Colegio de Abogados del Departamento Judicial de La Plata, 1983.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Franz VANDERSCHUEREN y Enrique OVIEDO, *Acceso de los pobres a la Justicia*, Santiago, Ediciones SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación, Colección de Estudios Urbanos SUR, 1995. Luis BATES, *Artículos seleccionados acceso a la justicia*, Santiago, editado por el Ministerio de Justicia de Chile con motivo de la realización del primer Foro Iberoamericano de Acceso a la Justicia, 2005.

<sup>3</sup> Felipe GONZÁLEZ (dir.), *Informe sobre acceso a la justicia en Iberoamérica*, Madrid, Proyecto realizado para la SEGIB y para el PNUD, noviembre de 2007. Véase también PNUD, *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia*, Argentina, Materiales de Trabajo, 2005. CAPELLETTI y GARTH (n. 1).

la tutela de sus derechos y solución de sus conflictos de relevancia jurídica.

Este capítulo examina el derecho de acceso a la justicia, mirando, en particular, la obligación de los Estados de remover los obstáculos económicos para garantizar el acceso a ella. En ese contexto, se analizan los dispositivos que contempla el ordenamiento jurídico chileno, esto es, las corporaciones de asistencia judicial, la figura del abogado de turno y el privilegio de pobreza. Se concluye que el Estado de Chile, si bien cumple con algunos estándares mínimos en la materia, el sistema existente está lejos de remover los obstáculos económicos que limitan o impiden el acceso a la justicia de los más pobres.

## II. EL DERECHO A ACCESO A LA JUSTICIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El acceso a la justicia se encuentra reconocido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en diversas normas convencionales<sup>4</sup>, las cuales imponen a los estados miembros la obligación de asegurar su aplicación efectiva y reconocimiento legal y constitucional. Se trata, en general, de obligaciones positivas –en contraposición a aquéllas negativas o de abstención– que exigen la realización de acciones concretas, en particular referidas a la “remoción de obstáculos” para asegurar el acceso a la justicia.

La Convención Americana de DD.HH. consagra este derecho al regular derecho a la tutela efectiva (art. 25 y art. 8) y el de las garantías judiciales (art. 8.1.)<sup>5</sup>. A su vez, la jurisprudencia contenciosa de

<sup>4</sup> Convenio Europeo de DD.HH. (artículo 6); Convención Americana de DD.HH. (artículos 8 y 25); Declaración Universal de DD.HH. (artículos 8 y 10); Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2, 3 y 14).

<sup>5</sup> El artículo 8 regula las denominadas Garantías Judiciales y señala:

“1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) Derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

la Corte IDH ha ido llenado de contenido y delimitando los fundamentos y alcances del derecho de acceso a la justicia. En particular, las interpretaciones de la Corte IDH parten del supuesto de que el acceso a la justicia es un pilar fundamental del estado de derecho, el cual se encuentra conformado por el derecho a un recurso efectivo y el derecho a un debido proceso<sup>6</sup>.

- b) Comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
  - c) Concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
  - d) Derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
  - e) Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
  - f) Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
  - g) Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
  - h) Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.
3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.
4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.
5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia”.

Por su parte, el artículo 25 sobre Protección Judicial establece:

“1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

<sup>6</sup> La jurisprudencia de la Corte IDH permite inferir distintas visiones acerca del significado del derecho de acceso a la justicia. Siguiendo en este punto a Paola Acosta, algunos jueces de este tribunal propugnan una mirada amplia de este derecho que interpreta en forma inclusiva los artículos 8 y 25, además de las obligaciones generales contenidas en el artículo 1.1. y 2 de la Convención. Así, la obligación del artículo 1.1. exige a los Estados “organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”. Desde esta perspectiva, el derecho de acceso a la justicia incluye no sólo la protección de los derechos

Así, el derecho a un *recurso efectivo*, consagrado en el artículo 25.1 de Convención Americana, obliga a los Estados a conceder a todos los ciudadanos los mecanismos necesarios para la protección de sus derechos frente a actos que los violenten. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte IDH ha sostenido que:

“No basta con la existencia formal de los recursos, sino que éstos deben ser efectivos, es decir, deben ser capaces de producir resultados o respuestas a las violaciones de derechos...”<sup>7</sup>.

En otras palabras, no es efectivo aquel recurso que resulte ilusorio, que no sea “capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido”<sup>8</sup>. En esta misma línea, la Corte IDH ha señalado que los recursos han ser adecuados, esto significa que: “la función de esos recursos, dentro del sistema derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida”<sup>9</sup>.

---

humanos a través de recursos judiciales sino, también, mediante instancias administrativas, no estatales o ambas, o prejudiciales de resolución de conflictos, como los mecanismos alternativos (mediación, conciliación, entre otros) y, además, todos los dispositivos tendientes a obtener la completa satisfacción de los derechos obtenidos en juicio a través de la ejecución de los fallos. En esta línea, la Corte IDH ha señalado, por ejemplo, que el artículo 25 se encuentra íntimamente ligado con la obligación general del artículo 1.1. de la Convención Americana, al atribuir funciones de protección al derecho interno. Otros jueces de la Corte IDH sostienen una visión más restringida, interpretando en forma separada los artículos 8 y 24 y delimitando su alcance y relación entre el derecho de acceso a la justicia (sustancia) y el derecho a un recurso especial de protección (forma).

Finalmente, de un tiempo a esta parte ha surgido una tercera visión que postula que el derecho de acceso a la justicia debe ser considerado como una norma de *ius cogens*, esto es, como una norma de Derecho Internacional Público de carácter imperativo y de obligado cumplimiento que no admite acuerdo en contrario de los Estados. La consecuencia principal de este tipo de normas es la generación de efecto *erga omnes*. Esta postura ha sido defendida en los últimos años por el juez A. Antonio Cançado Trindade, quien ha propugnado la idea de ampliar “el contenido material del *ius cogens*, de modo de abarcar también el derecho de acceso a la justicia *lato sensu*”. En este sentido, el juez Cançado Trindade en varios votos separados ha manifestado su opinión en torno a que: “la indisociabilidad que sostengo entre los artículos 25 y 8 de la Convención Americana conlleva caracterizar como siendo del dominio del *ius cogens* el acceso a la justicia entendido como la plena realización de la misma, o sea, como siendo de dominio del *ius cogens* la intangibilidad de todas las garantías judiciales en el sentido de los artículos 25 y 8 tomados conjuntamente”.

<sup>7</sup> CORTE IDH. Caso Baldeón García vs. Perú. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C N° 147, en [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr).

<sup>8</sup> CORTE IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C N° 4, en [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr).

<sup>9</sup> CORTE IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C N° 4, en [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr).

En relación con el derecho a un *debido proceso*, consagrado en el artículo 8 (y el conjunto de otros derechos que se asocian a éste), la Corte IDH ha señalado que se trata de un “complemento ideal del derecho a un recurso efectivo, en el entendido que el debido proceso determina como aquel debe ser sustanciado para alcanzar su efectividad”<sup>10</sup>. En este sentido, por ejemplo, el derecho a ser oído debe darse dentro de un plazo razonable, elemento que forma parte integral del derecho de acceso a la justicia, toda vez que: “una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación a las garantías judiciales”<sup>11</sup>.

A través de su jurisprudencia, la Corte IDH ha dejado claro que la noción de plazo razonable no es de fácil definición, razón por la cual este plazo debe ser apreciado en relación con la duración total del procedimiento y tomando en consideración los siguientes criterios:

- a) la complejidad del asunto,
- b) la actividad procesal del incesado y
- c) la conducta de las autoridades judiciales”<sup>12</sup>.

Por su parte, la CIDH también ha abordado el derecho de acceso a la justicia en diversas ocasiones. Una de ellas, es el informe sobre “Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas” donde advierte la existencia de una brecha entre la consagración formal de los derechos y la respuesta del sistema judicial. El informe asevera que los problemas estructurales de los sistemas de justicia afectan el procesamiento de casos de violencia intrafamiliar, entre otras razones, por la ausencia de tribunales en zonas rurales, pobres y marginadas y por la falta de abogados de oficio para las víctimas. Hacia el final de documento, la CIDH insta a los Estados miembros a pasar de un reconocimiento formal de los derechos de las mujeres al disfrute real y efectivo de ellos<sup>13</sup>.

Al mismo tiempo, y durante el mismo año 2007, la CIDH publicó un documento que estudia precisamente los estándares del acceso

---

<sup>10</sup> Paola ACOSTA, *El derecho de acceso a la justicia en la jurisprudencia interamericana*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Temas de derecho Público, 2007.

<sup>11</sup> CORTE IDH. Caso López Álvarez vs. Honduras. Sentencia del 1 de febrero de 2006. Serie C N° 141, en [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr).

<sup>12</sup> CORTE IDH. Caso Baldeón García vs. Perú. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C N° 147, en [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr).

<sup>13</sup> CIDH, *Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, Washington, Secretaría General de la OEA, 2007.

a la justicia como garantía de los DESC<sup>14</sup>. Dicho documento sistematiza la jurisprudencia tanto de la Corte IDH como de la CIDH en la materia y arroja interesantes luces para evaluar el desempeño de los Estados miembros en materia de protección de los derechos económicos y sociales.

El estudio de la CIDH focaliza su atención en cuatro temas estimados centrales:

- a) la obligación de remover obstáculos económicos para garantizar el acceso a la justicia;
- b) los componentes del debido proceso en los procedimientos administrativos relativos a derechos sociales;
- c) los componentes del debido proceso en los procedimientos judiciales relativos a derechos sociales y
- d) los componentes del derecho a tutela efectiva judicial de derechos sociales, individuales y colectivos.

Uno de los estándares allí contenido se refiere a la obligación de los Estados de *remover los obstáculos para garantizar el acceso a la justicia*, estándar de carácter comprensivo, por tanto aplicable a todos los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana, no sólo los DESC.

Siguiendo estos lineamientos, en el presente capítulo se analizará si el Estado chileno cumple o no con dicho estándar, esto es, si cumple o no con la obligación de remover obstáculos económicos para garantizar el acceso a la justicia. Para ello, se identificarán algunos puntos críticos del funcionamiento del sistema chileno de asistencia jurídica gratuita y su relación con las exigencias que plantea la Convención Americana y la jurisprudencia de la Corte IDH y la CIDH.

### III. OBLIGACIÓN DE REMOVER OBSTÁCULOS ECONÓMICOS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA JUSTICIA

Este estándar obliga a los Estados, por una parte, a establecer mecanismos de asistencia jurídica gratuita, especialmente para acciones judiciales de mayor complejidad técnica y, por otra, a revisar los costos de los procesos y la localización de los tribunales. A su vez, contar con mecanismos de asistencia jurídica gratuita tiene como objetivo

---

<sup>14</sup> CIDH - OEA, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derecho humanos. 2007, en [www.cidh.org/publicaciones.htm](http://www.cidh.org/publicaciones.htm)

evitar la discriminación en el acceso a la justicia de las personas que por su posición económica no pueden obtener la tutela de sus derechos y solución de sus conflictos<sup>15</sup>.

Para la provisión de mecanismos de asistencia jurídica gratuita, la CIDH propone atender a los siguientes criterios:

- a) disposición de recursos de la persona,
- b) complejidad del caso e
- c) importancia de los derechos afectados<sup>16</sup>.

Tratándose de los casos de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, así como aquéllos de alta complejidad técnica, la CIDH ha sostenido la necesidad de incrementar aún más la provisión de este tipo de servicios.<sup>17</sup>

En relación con los costos, la Corte IDH ha sostenido que los Estados:

“(...) no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos. Cualquier norma o medida de orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso a los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1. de la Convención”<sup>18</sup>.

Si bien la CIDH reconoce que cada Estado miembro es autónomo para fijar tasas judiciales, éstas no pueden suponer la negación del derecho afectado. Así, las limitaciones al derecho de acceso a la justicia “deben guardar correspondencia el medio empleado y el fin perseguido”<sup>19</sup>.

Finalmente, con relación a la ubicación de los tribunales, la CIDH ha sostenido que la insuficiente presencia de juzgados en al-

<sup>15</sup> En el caso de violencia de género de mujeres de escasos recursos, de acuerdo con el informe sobre *Acceso a la Justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, elaborado por la CIDH, esta obligación cobra especial, dada la baja utilización del sistema judicial por razones de maltrato a las víctimas y familiares, desconfianza en el sistema, sensación de inseguridad, entre otras.

<sup>16</sup> CIDH - OEA (n. 14).

<sup>17</sup> CIDH (n. 13).

<sup>18</sup> CORTE IDH. Caso Cantos vs. Argentina. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C N° 97, en [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

<sup>19</sup> CORTE IDH (n. 18).



gunas zonas y la falta de acompañamiento estatal traen consigo el aumento de los costos para interponer una acción judicial y mantenerla viva durante el proceso. Pues en muchos casos se requiere la disposición de recursos económicos y logísticos (traslados, permisos en el trabajo, cuidado de hijos menores, si los hay, entre otros)<sup>20</sup>. Lo anterior lleva a la CIDH a declarar que la ausencia de instancias de la administración de justicia en zonas rurales, pobres y marginadas, puede implicar que el acceso a la justicia se transforme en una mera declaración de intenciones<sup>21</sup>.

#### IV. LA OBLIGACIÓN DE ESTABLECER MECANISMOS DE ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA Y EL DERECHO A ACCESO A LA JUSTICIA EN CHILE

La Constitución Política de la República de Chile consagra el derecho de todos los ciudadanos a contar con asesoría jurídica gratuita si carecen de los medios para procurárselas por sí mismos. En este sentido se pronuncia el art. 19 N° 3 inc. 3 al señalar que: “La ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos”.

La doctrina nacional ha sostenido que, si bien esta norma no consagra de un modo explícito el derecho de acceso a la justicia –a diferencia, por ejemplo, de la Constitución española– allí se contiene la obligación que pesa sobre el Estado de adoptar los mecanismos legales que permitan ofrecer asistencia jurídica a los que precisamente por su posición económica no puedan obtenerla por sus propios medios<sup>22</sup>. Al mismo tiempo, se ha señalado que nuestro sistema contempla una serie de mecanismos legales destinados a dar cumplimiento al mandato constitucional<sup>23</sup>, entre los que destacan, por una parte, las

---

<sup>20</sup> CIDH (n. 13)

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Constitución Española de 1978. Artículo 24.1: “Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de parte de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos y sus intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”.

<sup>23</sup> Alex CAROCA, *Derechos Humanos y Derecho Civil: perspectiva procesal*, Santiago, Centro de Desarrollo Jurídico Judicial - Corporación de Promoción Universitaria, Serie Estudios, 1997. Véase, también, Jorge CORREA y M<sup>a</sup> Angélica JIMÉNEZ, “Acceso de los pobres a la justicia en Chile”, en Franz VANDERSCHUEREN y Enrique OVIEDO, *Acceso de los pobres a la Justicia*, Santiago, Ediciones SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación, Colección de Estudios Urbanos SUR, 1995. En esta misma línea, puede verse la opinión de la CORTE

corporaciones de asistencia judicial, las que constituyen el soporte principal de todo el sistema de asistencia jurídica gratuita, por otra, la figura de los abogados de turno y, por último, el beneficio de litigar sin costos, el mal llamado “privilegio de pobreza”.

La Corte Suprema de Chile ha reconocido también la importancia de los tratados internacionales de derechos humanos en esta materia y ha sostenido, apoyándose en ellos, que: “el Estado de Chile tiene la obligación de proporcionar un eficiente y eficaz derecho a defensa a sus habitantes para un efectivo acceso a la justicia...”<sup>24</sup>.

A luz de estas consideraciones se analiza, a continuación, la idoneidad y efectividad de los mecanismos de asistencia jurídica que contempla el ordenamiento jurídico chileno a la luz de los estándares internacionales antes mencionados.

### *1. Corporaciones de Asistencia Judicial*

Las CAJ son organismos de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y sin fines de lucro que tienen como misión prestar asistencia jurídica gratuita a personas de escasos recursos. Además, según señala la ley, deben proporcionar los medios para efectuar la práctica necesaria para el ejercicio de la profesión de los egresados de Derecho a obtener el título de abogado<sup>25</sup>.

A comienzos de la década de los ochenta, con la ley N° 17.995 se crearon las CAJ de las regiones de Valparaíso, Biobío y Metropolitana<sup>26</sup>. De acuerdo con esta normativa, son las continuadoras legales del Colegio de Abogados de Chile, exclusivamente, en lo referente a los servicios de asistencia judicial. Años más tarde, en 1988 creó la CAJ de Tarapacá y Antofagasta.

---

SUPREMA DE CHILE, Oficio N° 881, Santiago, 27 de marzo de 2006. Suelen mencionarse también las clínicas jurídicas universitarias, sin embargo, dado su perfil docente y escaso impacto se han descartado de este análisis.

<sup>24</sup> CORTE SUPREMA DE CHILE, Oficio N° 881, Santiago, 27 de marzo de 2006.

<sup>25</sup> Ley N° 17.995 publicada en el *Diario Oficial*, Santiago, 8 de mayo de 1981.

<sup>26</sup> En la RM existe otra institución que presta similares servicios y ofrece instancias para la práctica profesional de los postulantes. Nos referimos a la Fundación de Asistencia Legal y Social de la Familia, institución de derecho privado sin fines de lucro, continuadora de la labor asistencial del Consejo de Defensa del Niño. A diferencia de la CAJ RM sólo presta servicios en asuntos de familia. Cuenta con siete consultorios distribuidos en distintas comunas de Santiago y con aporte fiscal para su funcionamiento a través del Ministerio de Justicia, el cual ascendió durante el año 2007 a \$ 226.376.000. Para mayor información véase <http://www.minjusticia.cl/transparencia/2007/transferencias.html>

A través de consultorios jurídicos fijos y móviles localizados en el ámbito nivel local, las CAJ prestan distintos tipos de servicios:

- a) representación judicial ante los tribunales de justicia;
- b) orientación e información de derechos;
- c) promoción de acuerdos entre las partes y resolución alternativa de conflictos;
- d) asesoría para hacer efectivos sus derechos ante el gobierno central, municipal u otras instituciones del Estado;
- e) acciones de difusión, promoción y educación de los derechos junto con otras organizaciones comunitarias;
- f) acompañamiento sico-jurídico a víctimas de delitos violentos, en algunas comunas<sup>27</sup>.

Estas instituciones atienden una amplia variedad de asuntos, donde priman las atenciones en materia de familia, seguidas por los asuntos civiles contenciosos, laborales y penales. También atienden consultas y asuntos relativos a aspectos patrimoniales, de vivienda y de herencia. Los equipos profesionales están conformados principalmente por abogados, secretarías, y en algunos casos, por asistentes sociales y otros profesionales, como psicólogos (por ejemplo, en los centros de mediación u otros centros especializados). Junto a ellos trabajan los denominados “postulantes”, esto es, egresados de Derecho que por ley deben realizar su práctica profesional en los consultorios jurídicos de las CAJ. Respecto de su presupuesto, proviene principalmente del aporte fiscal, además de los recursos que ingresan por concepto de convenios municipales y otras vías, que más adelante se detallan.

La estructura y organización de las CAJ se asienta en un diseño que presenta serias deficiencias para el cumplimiento del mandato constitucional y de la Convención Americana de Derechos Humanos. En efecto, hasta 1981 los servicios de asistencia jurídica gratuita para los más pobres estaban a cargo del Colegio de Abogados de Chile A.G. La ley N° 4.409 obligaba a los consejos de los colegios de abogados a crear y mantener consultorios jurídicos gratuitos para pobres y vigilar la correcta actuación de los abogados llamados por la ley a asistir a personas que gozan del privilegio de pobreza<sup>28</sup>. Sin embargo, con la dictación del DL N° 3.621 los colegios profesionales fueron transformados en asociaciones gremiales de Derecho Privado y de libre inscripción<sup>29</sup>. Con ello, estas entidades perdieron el carácter de

---

<sup>27</sup> <http://www.tramitefacil.gov.cl/1481/article-46970.html>. Visitada el 10 de mayo de 2008.

<sup>28</sup> Ley N° 4.409 Orgánica del Colegio de Abogados de 8 de septiembre de 1928.

<sup>29</sup> DL N° 3.621 del Ministerio de Justicia publicado en el *Diario Oficial*, Santiago, 7 de febrero de 1981.

corporaciones de derecho público y la facultad de conocer y resolver los conflictos que se promovieran entre profesionales o éstos y sus clientes, en el ejercicio de sus funciones así como las faltas a la ética profesional. En el caso del Colegio de Abogados esta transformación trajo aparejada la eliminación de los servicios judiciales que ofrecía, razón por la cual el gobierno militar se vio en la obligación de crear una nueva institucionalidad que se hiciera cargo de esa labor.

Lo criticable de esta medida no es la creación de las CAJ, sino la falta de un soporte institucional capaz de fijar políticas y estrategias que respondan a las necesidades de los más pobres, en el marco de lo dispuesto por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile. Tal y como se explicará a continuación, las CAJ carecen de una estructura orgánica y presupuestaria suficiente para cumplir con su cometido, lo que atenta, a su vez, contra una adecuada coordinación y uniformidad de prácticas y criterios de trabajo.

Los gobiernos de la Concertación heredaron un sistema “descentralizado”, con recursos insuficientes y un bajo nivel de profesionalización. Durante los últimos veinte años, el mejoramiento de los mecanismos de asistencia jurídica gratuita no ha formado parte de las prioridades gubernamentales, salvo por algunos esfuerzos de las primeras administraciones. El gobierno de Patricio Aylwin puso en marcha un proyecto piloto denominado PAJ, destinado a mejorar el acceso a la justicia de los sectores más pobres del país. En 1992, a través de un proyecto de ley el Ejecutivo propuso la creación de un servicio nacional de asistencia jurídica. Esta iniciativa destinada a unificar criterios y diseñar un sistema global, fue modificada, durante la administración de Frei Ruiz-Tagle, a través de una indicación del Ejecutivo orientada a la descentralización de las CAJ, en virtud de la cual se creaban trece corporaciones regionales de asistencia jurídica. En el año 2002 este proyecto de ley fue archivado<sup>30</sup>.

Más tarde, entre los años 1997 y 1999 se llevó a cabo un “plan de modernización de las CAJ”, cuyo objetivo fue mejorar la calidad, cobertura y gestión de los servicios prestados “a través de aumento de jornadas de trabajo, junto con el aumento y nivelación de remuneraciones, mejorando también el equipamiento y la infraestructura”<sup>31</sup>.

Los problemas de los servicios de asistencia jurídica que prestan las CAJ se pueden situar en tres ámbitos: profesionalización, cober-

---

<sup>30</sup> Para mayor información, revisar <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>.

<sup>31</sup> DEPARTAMENTO DE ASISTENCIA JURÍDICA, *Asistencia jurídica*, Santiago, Ministerio de Justicia, 1999.

tura y financiamiento y gestión, los que serán revisados a continuación.

### *a Profesionalización*

Como ya se ha mencionado, junto con la labor de asistencia jurídica, las CAJ deben proporcionar los medios para que los egresados de Derecho realicen una práctica profesional. La aprobación de dicha práctica los habilita para obtener el título de abogado ante la Corte Suprema, de ahí la denominación de “postulantes”, que se utiliza para referirse a los egresados en práctica: “postulan” a acceder al título de abogado.

Así, los egresados de todas las escuelas de Derecho de Chile deben, por ley, trabajar durante seis meses en forma gratuita para el Estado. Son –bajo la supervisión y conducción de los abogados de las CAJ– el principal recurso humano para prestar servicios de asistencia jurídica a los más pobres.

Sin embargo, por varias razones la figura de los postulantes presenta serias dificultades para cumplir adecuadamente con este cometido. En primer lugar, pese a que cuentan con estudios especializados, no son abogados y, en ocasiones, ni siquiera son licenciados en Ciencias Jurídicas y Sociales, lo que unido a la comprensible falta de experiencia profesional, incide en la calidad de los servicios prestados.

En segundo lugar, la temporalidad de la práctica atenta contra la necesaria vinculación hacia la institución, generando importantes ineficiencias en la gestión tanto al inicio como al final de la práctica. La rotación de los postulantes provoca, asimismo, un efecto negativo en la atención de los usuarios y en la calidad de los servicios. Rara vez un caso en sede judicial finaliza antes de seis meses, razón por la cual es común que una causa sea “tramitada” por dos o más postulantes, lo que resulta poco comprensible para los usuarios y justifica una sensación de cierta incertidumbre acerca de la persona responsable de su caso.

Por último, dado que la práctica constituye un requisito esencial para adquirir el título de abogado, el nivel de motivación de los egresados de Derecho es variable. Muchos llegan con un genuino interés en trabajar en las CAJ, pero hay otros que junto con la práctica se encuentran preparando su licenciatura o trabajando como procuradores, por tanto, es presumible que el tiempo de dedicación sea bajo. Para otros tantos, la práctica constituye simplemente un trámite más que hay que cumplir para obtener el título de abogado, por lo cual el interés probablemente será aún menor. El problema motivacional

no es menor, pues se trasunta luego en la atención que se brinda a los usuarios, lo que no pasa inadvertido por éstos. A este respecto, tómese en cuenta la siguiente declaración de un usuario del sistema:

“Quiero decirle que para mí que he tenido que pasearme por la corporación de asistencia judicial por muchos años por diferentes problemas (todo por mi esposo y padre de mi hija, soy separada) me ha tocado darme cuenta que para todos estos abogados no es muy agradable trabajar gratis para la comunidad, eso uno lo nota, lo siente y muchas veces lo puede ver, pero escucharlo de un mismo abogado realmente me da pena”<sup>32</sup>.

Pero hay otros aspectos de la práctica profesional que generan inquietud. En 2007 el Colegio de Abogados de Chile A.G. envió una carta a la CAJ RM para transmitir su preocupación por

“las largas esperas que han debido soportar (los postulantes) para acceder a un cupo (...) y de discriminaciones y falta de transparencia en los criterios para atribuir los lugares donde habrán de realizarla”<sup>33</sup>.

En respuesta a esta carta, la dirección de la CAJ RM informó que la institución no cuenta ni con la infraestructura ni los profesionales para realizar actividades de supervisión, de modo de responder a la alta demanda de postulantes (la que se ha incrementado en últimos tres años, debido al aumento de facultades de Derecho en todo el país). Por ello, existiría una espera promedio de un mes y medio para los licenciados y de dos meses y medio tanto para los egresados como para quienes deben repetir la práctica<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> A propósito de una carta publicada en el diario *El Mercurio*, donde una abogada manifestaba su disconformidad con el sistema del turno, una usuaria de los servicios de asistencia jurídica escribió en el *blog* del diario esta nota. Para mayor información véase <http://blogs.elmercurio.com/columnasycartas/2008/03/17/tribunales-de-familia.asp>. Visitada el 4 de abril de 2008.

<sup>33</sup> COLEGIO DE ABOGADOS DE CHILE A.G., Oficio N° 39-07 enviado con fecha 19 de julio de 2007 a la directora de la CAJ de la RM.

<sup>34</sup> CAJ RM, Oficio N° 0378-2007 de fecha 8 de agosto de 2007 al sr. presidente del Colegio de Abogados de Chile. Véase también, Artículo 3 del Reglamento de Práctica Profesional de Postulantes al Título de Abogados, en *Diario Oficial*, Santiago, 2 de octubre de 1985.

Por otra parte, es un hecho conocido que los abogados que se dedican a la asistencia jurídica reciben remuneraciones menores a las de mercado. Sin duda, pese a la fuerte vocación de servicio que la gran mayoría de ellos tiene, esta situación afecta su motivación y dedicación. Por ejemplo, un abogado de un poco más de media jornada (cien horas mensuales) de la CAJ RM recibe un sueldo bruto de \$645.157 (seiscientos cuarenta y cinco mil ciento cincuenta y siete pesos), mientras que un abogado de jornada completa (ciento sesenta horas mensuales) recibe \$1.032.252 (un millón treinta y dos mil doscientos cincuenta y dos pesos) bruto. Si dicho abogado es jefe de consultorio tiene derecho a una asignación de responsabilidad, según el número de personas que tiene a su cargo, que va entre \$47.000 (cuarenta y siete mil pesos) a \$ 170.000 (ciento setenta mil pesos)<sup>35</sup>. Como es dable imaginar, esta situación, unida a la alta carga de trabajo, que como se verá más adelante, genera un alto nivel de rotación profesional, que en el caso de los abogados de la CAJ RM alcanza a un 40% anual<sup>36</sup>.

En este sentido, cabe señalar que en los contratos de trabajo de los abogados de las CAJ, no existe prohibición de trabajar en asuntos particulares, siempre que ello se realice fuera de sus horarios de trabajo, cuestión que es difícil de controlar por la autoridad respectiva. Si un abogado se encuentra en tribunales revisando el despacho o asistiendo a audiencias, nada impide que pueda destinar parte de ese tiempo para ver el estado de sus causas particulares.

Otro factor relevante a analizar se relaciona con la cantidad de abogados por cada postulante. De acuerdo con la información de la CAJ RM, el número de abogados contratados en 2006 correspondía doscientos ochenta y cinco profesionales, mientras que el número de egresados a quienes se asignaron prácticas (postulantes) alcanzó mil cuatrocientas cincuenta y seis personas<sup>37</sup>. Conforme a estas cifras, al menos en el caso de la CAJ RM habría en promedio *un abogado por cada cinco postulantes*. Ahora bien, si esto se añade que cada postulante tiene a su cargo un promedio de entre *ochenta a cien causas*, significa que cada abogado debe supervisar la tramitación de alrededor de

---

<sup>35</sup> Información proporcionada por Marcela Carter, subdirectora administrativa CAJ RM, a través de comunicación telefónica realizada el 14 de mayo de 2008.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Durante el año 2006 se asignaron prácticas a mil quinientas noventa y cinco postulantes, ciento treinta y nueve de las cuales corresponden a los consultorios de la FALF. Para mayor información véase CAJ RM, *Memoria 2006*, en [http://www.cajmetro.cl/uploads/file\\_97041354.pdf](http://www.cajmetro.cl/uploads/file_97041354.pdf). Visitada el 6 de abril de 2008.

*cuatrocientas a quinientas causas*<sup>38</sup>, lo cual impide una supervisión acabada de las gestiones de los postulantes, máxime si se trata de abogados de jornada parcial.

### *b. Cobertura*

El concepto de cobertura alude tanto a la idea de cantidad o porcentaje que abarca una actividad como la extensión territorial de un servicio<sup>39</sup>. En este acápite analizaremos estas dos dimensiones.

Desde una perspectiva de cantidad, se estima que la población potencial de los servicios de asistencia jurídica de las CAJ alcanza aproximadamente a tres millones seiscientos mil personas, cifra que se calcula sobre la base de asimilar esta población con aquélla ubicada en el primer quintil de ingreso autónomo *per capita*. No obstante, la población usuaria de los servicios de las CAJ alcanzó en el año 2004 a 375.00 personas, lo que corresponde al 10,3% de la población potencial<sup>40</sup>.

Para responder a las necesidades de los usuarios, las CAJ cuentan con distintos tipos de centros de atención: consultorio fijos y móviles, oficinas de información y consultas, centros de mediación, CAVI y algunos casos, otros centros especializados<sup>41</sup>.

Ahora bien, desde una perspectiva territorial, cada una de las CAJ además de la región en la que encuentra su asiento, tiene bajo su dependencia otras regiones. A primera vista se advierte que esta adscripción no obedece a criterios de proporcionalidad claros. tipo. Así, mientras la CAJ de Tarapacá y Antofagasta tiene bajo su tuición dos regiones (Primera y Segunda), la CAJ RM presta sus servicios en cuatro regiones (Metropolitana, Sexta, Séptima y Duodécima), lo mismo que la CAJ del Biobío, que comprende las regiones Octava, Novena, décima y Undécima. Por su parte, la CAJ de Valparaíso tiene bajo su tuición la Tercera, Cuarta y Quinta regiones.

De acuerdo con la información recogida, las CAJ cubren trescientas cuarenta y cuatro comunas de un total de trescientas cuaren-

---

<sup>38</sup> Información obtenida a través de una comunicación personal con Paula Correa, directora de la CAJ R.M durante los años 2004 a 2007.

<sup>39</sup> [www.rae.es](http://www.rae.es). Visitada el 12 de mayo de 2008.

<sup>40</sup> CEAL, *Resumen Ejecutivo. Estudio de diagnóstico sobre la demanda de los servicios jurídicos en la población de escasos recursos*, Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, abril, 2005.

<sup>41</sup> Información obtenida a través de las páginas web de las cuatro CAJ: [www.cajmetro.cl](http://www.cajmetro.cl); [www.cajval.cl](http://www.cajval.cl); [www.cajbiobio.cl](http://www.cajbiobio.cl) y [www.cajta.cl](http://www.cajta.cl). Visitadas el 6 de mayo de 2008.



ta y cinco en todo el país. La excepción la constituye la Isla de Juan Fernández<sup>42</sup>. Con todo, ello no significa que exista un consultorio jurídico en cada comuna, puesto que la cobertura territorial es variable, según se trate de consultorios fijos o móviles. Los primeros atienden todos los días de la semana en un mismo lugar, sin embargo, los móviles ofrecen sus servicios con diversa periodicidad: uno o dos días por semana, un día cada dos semanas o un día al mes, lo que depende tanto de la situación geográfica de la comuna como de la existencia de convenios municipales en dicha localidad.

Por otra parte, la amplia gama de materias de que conocen las CAJ no permite la especialización de sus profesionales. En general, salvo excepciones asociadas a proyectos específicos, los consultorios reciben y atienden todo tipo de asuntos, lo que limita el perfeccionamiento, la depuración de las prácticas y la optimización de los recursos.

### *c. Financiamiento y gestión*

Como ya se ha mencionado, las CAJ tienen un sistema mixto de financiamiento, donde el grueso de los ingresos proviene del aporte fiscal y el resto a través de otras vías, *v.gr.* los convenios municipales.

A modo de ejemplo, la CAJ RM durante el año 2006 administró un presupuesto anual de \$5.896.116. De ellos, un 78,4% (4.622.309) corresponde a transferencias corrientes, es decir, a recursos provenientes del Ministerio de Justicia y un 21,6% (\$1.273.807) a ingresos de operación, que comprende los ingresos provenientes por convenios municipales, otros ingresos corrientes, venta de activos no financieros y saldo inicial de caja<sup>43</sup>.

Las transferencias corrientes se destinan exclusivamente al pago de honorarios profesionales mientras que los otros ingresos se utilizan para gastos de operación<sup>44</sup>. Esto explica que muchos consultorios se encuentren en precarias condiciones, tanto de infraestructura como de equipamiento y mobiliario básico para trabajar y atender a los usuarios. Pocos computadores, muchos de ellos sin conexión a Internet, problemas de climatización, entre otros, son algunas de las deficiencias que afectan a muchos consultorios de las CAJ. En este sentido, la propia directora de la CAJ RM, Sra. Alejandra Krauss ha señalado estar consciente “de la modestia franciscana en que trabajan

---

<sup>42</sup> CEAL (n. 40).

<sup>43</sup> CAJ RM (n. 37). Visitada el 2 de mayo de 2008.

<sup>44</sup> Información proporcionada por Marcela Carter, subdirectora administrativa CAJ RM.

nuestros profesionales”, aludiendo a los problemas de equipamiento de los consultorios<sup>45</sup>.

Como se verá más adelante, el presupuesto anual de las CAJ no permite la contratación de más abogados, de modo que la idea de profesionalizar el sistema de asistencia jurídica es viable sólo si va aparejada de la decisión política de incrementar sustancialmente de recursos. Así, las CAJ están destinadas a seguir utilizando a los postulantes –con todas las deficiencias que ya se han detallado– como un pilar fundamental en la provisión de servicios.

Por otra parte, cabe destacar que los convenios municipales representan un ingreso variable y relativamente incierto, pues se renuevan año a año, cuestión que está sometida a los recursos municipales y a las prioridades de la autoridad de turno<sup>46</sup>. Además, de acuerdo con la información entregada por la CAJ RM, el promedio de recaudación de los convenios municipales no alcanza siquiera al 50%<sup>47</sup>.

En este escenario de presupuestos reducidos, las CAJ han buscado otras formas de allegar recursos, especialmente a través de la ejecución de proyectos y de la participación en procesos licitatorios en algunas áreas muy delimitadas como, por ejemplo, en materia penal en el caso de las defensorías licitadas y, en materia familiar, en el caso de los servicios de mediación. Con todo, dichos recursos son adjudicados para un período de tiempo determinado y con una asignación específica.

Ahora bien, de acuerdo con la información obtenida a través del Ministerio de Justicia, el aporte fiscal anual para las cuatro CAJ corresponde aproximadamente a *diez millones de pesos*, mientras que el presupuesto anual de la Defensoría Penal Pública, institución dependiente de la misma repartición que realiza una labor análoga, durante el año 2007 administró un presupuesto de un poco más *treinta y dos millones de pesos*<sup>48</sup>. Es difícil comprender cómo una institución que otorga asistencia jurídica en al menos tres tipos de materias distintas

---

<sup>45</sup> “Práctica profesional obligatoria. ¿Vientos de cambios?”, en *Revista del Abogado*, N° 42, Santiago, Colegio de Abogados de Chile A.G., abril de 2008. En esta publicación, la directora de la CAJ RM explica que si bien hay computadores en todos los consultorios, pero no hay suficientes para todos los abogados y postulantes y sólo un 30% de ellos cuenta con conexión a Internet y puerto USB.

<sup>46</sup> Muchos alcaldes sostienen que la labor de asistencia jurídica gratuita, de acuerdo con la Constitución le corresponde al Estado, razón por la cual no suscriben convenios con las CAJ.

<sup>47</sup> Información proporcionada por Marcela Carter, subdirectora administrativa CAJ RM.

<sup>48</sup> Para mayor información véase [http://www.defensoriapenal.cl/interior/defensoria/archivos/presupuestos/web\\_2007.pdf](http://www.defensoriapenal.cl/interior/defensoria/archivos/presupuestos/web_2007.pdf). Visitada el 6 de abril de 2008.

(familia, civil, laboral) tenga un tercio de presupuesto que administra una institución con la misma finalidad, pero que comprenden en la defensa sólo un tipo de asuntos: los penales.

Finalmente, cabe señalar que la administración autónoma de cada CAJ impide una gestión coordinada e integrada de los servicios en el ámbito nacional. En términos generales, las cuatro CAJ poseen estructuras orgánicas y modelos financieros similares –consultorios fijos y móviles, aporte fiscal y municipal, recurso humano compuesto por abogados y postulante, entre otras–, pero se rigen por criterios y procedimientos diferentes (por ejemplo, en materia de definición de áreas prioritarias, sistema de calificación económica de los usuarios, tipo y número de centros especializados, reglas de contratación y remuneración de sus profesionales y funcionarios, entre otras). Estas diferencias en la gestión administrativa y financiera provocan asimetrías entre los funcionarios de las CAJ en relación con sus contrataciones<sup>49</sup> y diversidad de criterios en la asignación y evaluación de las prácticas profesionales de los postulantes<sup>50</sup>, entre otros efectos.

A modo de síntesis, los factores antes descritos no permiten ofrecer a los usuarios de las CAJ un servicio profesional de calidad. Siguiendo la jurisprudencia de la Corte IDH, si lo que se pretende es la efectiva realización de los derechos de las personas, no es suficiente la existencia formal de mecanismos de asistencia jurídica, sino que se requiere de mecanismos idóneos y efectivos para conseguir su cometido<sup>51</sup>. No basta entonces con la presencia de un orden normativo, sino que la conducta gubernamental debe asegurar “la existencia, *en la realidad*, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”<sup>52</sup> (el destacado es nuestro).

Con todo, no podemos dejar de señalar que las CAJ constituyen el soporte principal del sistema de asistencia jurídica gratuita, pues pese a las deficiencias, especialmente las presupuestarias, ofrecen ser-

---

<sup>49</sup> [http://fenadaj.blogspot.com/2005\\_11\\_01\\_archive.html](http://fenadaj.blogspot.com/2005_11_01_archive.html). Visitada el 25 de mayo de 2008. En este blog spot denominado “Defendamos nuestros derechos” podrá encontrar información sobre la organización gremial que agrupa a los funcionarios de las corporaciones de asistencia judicial de Chile.

<sup>50</sup> DEPARTAMENTO DE ASISTENCIA JURÍDICA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y FORJA, *Los postulantes. El ejercicio de la práctica profesional para optar al título de abogado*, en [http://www.accesoalajusticia.cl/si/docs/mas/Presentacion\\_Postulantes.PPT](http://www.accesoalajusticia.cl/si/docs/mas/Presentacion_Postulantes.PPT). Visitada el 8 de mayo de 2008.

<sup>51</sup> CORTE IDH. Caso Baldeón García vs. Perú. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C N° 147. CORTE IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C N° 4, en [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

<sup>52</sup> CORTE IDH, Caso Velásquez... (n. 51).

vicios en prácticamente todo el territorio nacional y han hecho trabajo de vanguardia en muchas áreas como, por ejemplo, en materia de derechos humanos, atención a víctimas de delitos violentos y en la práctica de la mediación, donde han sido pioneras.

Sin embargo, el panorama es poco alentador y no puede sino llevarnos a la conclusión de la necesidad de reformar el sistema de asistencia jurídica en forma urgente, ya que los mecanismos existentes incumplen la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile. Ya en 1995, académicos en ese entonces de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales sostenían lo siguiente:

“Se trata entonces, de instituciones (las CAJ) altamente rutinizadas que se encuentran siempre sobrepasadas de requerimientos y carentes de recursos, que no alcanzan a evaluar, programar o fiscalizar su desempeño habitual. La organización funcional y territorial de las actuales corporaciones adolece de deficiencias. El financiamiento es percibido como insuficiente existiendo una alta demanda por crear nuevos consultorios y ampliar los existentes. Los convenios suscritos con las municipalidades son, en general, de corta duración. (...) Finalmente, el haber estructurado el sistema de atención gratuita en base a los servicios que prestan obligatoriamente y no remuneradamente los postulantes (...) genera una serie de problemas”<sup>53</sup>.

Por su parte, en 1999 el propio Ministerio de Justicia a través de su Departamento de Asistencia Jurídica sostuvo que la ausencia de una política pública de asistencia jurídica

“decantó en instituciones limitadas, que realizan una función pública con recursos mínimos, entregando a la comunidad un servicio precario, pero alentado de una fuerte vocación de ayuda a los pobres”<sup>54</sup>.

Existe, pues, un relativo consenso en el diagnóstico de las CAJ, que como se ve no es nuevo y que pone en evidencia la ausencia de políticas públicas de acceso a la justicia, que contemplen un soporte institucional profesional común para todo el país.

---

<sup>53</sup> CORREA y JIMÉNEZ (n. 23).

<sup>54</sup> DEPARTAMENTO DE ASISTENCIA JURÍDICA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y FORJA (n. 50).

De un tiempo a esta parte, el debate sobre la necesidad de articular un sistema nacional de carácter profesional ha vuelto al tapete con ocasión de la discusión de las últimas reformas judiciales. En el caso de la Reforma Procesal Penal de 2000, la estructura de los nuevos procedimientos –basados en la oralidad, intermediación y contradicción– exigía la intervención de letrados, razón por la cual no era posible entregar a los postulantes el manejo de las causas. Éstas y otras razones avalaron la creación de una nueva institucionalidad, la Defensoría Penal Pública, cuya misión era precisamente la defensa en juicio de los imputados pobres. Sin embargo, no ocurrió lo mismo con las reformas a la justicia familiar de 2005 y laboral de 2007, las que pese a contemplar procedimientos similares a los penales, no cuentan con dispositivos institucionales de asesoría letrada para las personas de escasos recursos.

Por ello, lo que ha ocurrido es que no habiendo otras instituciones públicas que puedan entregar estos servicios, el legislador hace recaer, de una forma u otra, la defensa de los más pobres en las CAJ. Si bien para este objetivo se las dota de presupuestos adicionales, consideramos que éstos no pasan de ser un paliativo para enfrentar los nuevos requerimientos y desafíos. Veamos como se ha procedido.

#### *d. Justicia de familia y acceso efectivo a la justicia*

En la actualidad, la Ley de Tribunales de Familia establece la comparecencia personal de las partes, las que por tanto, pueden acudir al sistema judicial sin necesidad de contar con el patrocinio de un abogado. Sin embargo, esta regulación a corto plazo se verá modificada por la reforma a la ley N° 19.968<sup>55</sup>, que establece la comparecencia letrada obligatoria para todos los asuntos que deban tramitarse de acuerdo con el procedimiento ordinario. Esta modificación se introduce, junto con otras orgánicas y procedimentales, con el objetivo disminuir la alta demanda de servicios judiciales y mitigar la crisis en la que al poco andar se vieron sumidos los tribunales de familia, según ya fuera consignado en el *Informe Anual de Derechos Humanos 2007...*<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Proyecto de ley del Ejecutivo que introduce modificaciones orgánicas y procedimentales a la ley N° 19.968 ingresado el 17 de agosto de 2006. *Boletín* 4438-07. Con fecha 12 de junio de 2008, el proyecto fue aprobado por el Congreso Nacional. A la fecha de entrega de este informe, el texto aprobado era objeto de estudio por parte del TC.

<sup>56</sup> Véase CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2007. (Hechos 2006)*, Santiago, Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho, 2007, en [www.derechoshumanos.udp.cl](http://www.derechoshumanos.udp.cl), visitado el 3 de marzo de 2008. Véase, también, Lidia CA-

Se estima que esta reforma puede significar una disminución de un 10% de los casos ingresados que se rigen por el procedimiento ordinario<sup>57</sup>. Sin embargo, el impacto que esta reforma pueda tener en los servicios de las CAJ no está claro. Un estudio realizado por CEAL en 2007 indica que pese a su capacidad limitada de trabajo, atienden a todas las personas que concuerden con el perfil de sus usuarios. Por tanto, se parte del supuesto que tienen “capacidad suficiente para absorber la demanda de servicios de patrocinio y representación en juicio”<sup>58</sup>.

Si bien, no hay estimaciones del aumento de la demanda por servicios de las CAJ, el proyecto de ley contempla la inyección de \$ 4.524 millones de pesos (cuatro mil quinientos veinticuatro millones) para todas las CAJ del país, de modo de financiar recursos profesionales y de infraestructura para responder a la gran demanda que se espera reciban. Este monto será destinado para la contratación de más abogados, asistentes sociales, psicólogos y personal administrativo, además de solventar gastos de arriendos, capacitación y soporte computacional<sup>59</sup>.

#### *d. Justicia laboral y acceso efectivo a la justicia*

En el caso de la reforma laboral se plantea una situación similar. Con fecha 3 de enero de 2006 fue publicada en el *Diario Oficial* la ley N° 20.0087 que modifica el procedimiento laboral, cuya puesta en marcha se inició en forma gradual el 31 de marzo del 2008<sup>60</sup>.

La nueva estructura procedimental exige que la litigación esté a cargo de abogados habilitados para el ejercicio de la profesión, eli-

---

SAS *et al.*, *Informe sobre el funcionamiento de lo nuevos tribunales de familia. Resultados de una investigación exploratoria*, Santiago, Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho, 2006, en [http://www.udp.cl/derecho/cij/publicaciones/InformeTribunalesdeFamiliaUDP\\_Final\\_%202%201.pdf](http://www.udp.cl/derecho/cij/publicaciones/InformeTribunalesdeFamiliaUDP_Final_%202%201.pdf). Visitada el 8 de marzo de 2008.

<sup>57</sup> CEAL, *Impacto de la reforma a la ley N° 19.968 en la demanda de ingresos de los Tribunales de Familia y del Sistema Nacional de Mediación*, Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, agosto 2007, vol. 1.

<sup>58</sup> *Ibid*

<sup>59</sup> Para mayor información véase [www.comunicados/2006/agosto/17\\_agosto\\_2006.htm](http://www.comunicados/2006/agosto/17_agosto_2006.htm). Visitada el 3 de marzo de 2008.

<sup>60</sup> La puesta en marcha gradual de esta reforma contempla cinco etapas. La primera, ya iniciada el 30 de marzo de 2008, incluyó las regiones II y XII; la segunda, a iniciarse el 30 de octubre de 2008, comprende las regiones I, IV, V y XIV; la tercera, a iniciarse el 30 de abril de 2009, comprende las regiones VI, VII, VIII; la cuarta, a iniciarse el 30 de agosto de 2009, comprende la RM y la quinta y última, comprende las regiones IX, X, XI y XV, a iniciarse el 30 de octubre de 2009.

minando con ello la participación de los postulantes, lo que obligó a las autoridades a buscar algún mecanismo de asistencia jurídica letrada. En efecto, la senadora Soledad Alvear, junto con los diputados Eduardo Safirio y Patricio Vallespín, presentaron en agosto de 2006 un proyecto de ley para crear la figura del defensor laboral, iniciativa que contó con el respaldo de la CUT. “Sin defensa para los trabajadores vamos a tener un pie cojo”, señaló en su oportunidad la senadora refiriéndose a la necesidad de garantizar a los trabajadores una defensa profesional gratuita que asegure el ejercicio y respecto de sus derechos laborales<sup>61</sup>.

Recogiendo esta iniciativa, la presidenta Bachelet anunció en su discurso del 21 de mayo de 2007 el despacho al Congreso Nacional de un proyecto de ley para la creación de una defensoría pública laboral<sup>62</sup>. Sin embargo, dicha iniciativa se materializó finalmente a través del Programa de Defensa Laboral del Ministerio de Justicia, pero con profesionales dependientes de las corporaciones de asistencia judicial. La misión de este programa será entregar defensa jurídica profesional y especializada a los trabajadores que no tengan recursos económicos<sup>63</sup>. Se trata de una figura similar a la del defensor penal, pero que se instala orgánicamente al alero de las CAJ y supone la contratación de profesionales especializados y distribuidos territorialmente.

En enero de 2008 el Ministerio de Justicia llamó a un concurso para los primeros cargos de defensores laborales, los que fueron seleccionados bajos criterios técnicos y luego capacitados por una comisión interinstitucional. Es cuestionable, sin embargo, la real capacidad que tendrán los nuevos defensores laborales para hacer frente a las demandas de los trabajadores, pues, a modo de ejemplo, en las regiones pilotos (Atacama y Magallanes) el número de defensores de es *cuatro y dos* defensores, respectivamente<sup>64</sup>.

La creación de la figura de defensores para la nueva judicatura laboral parece necesaria y acertada, pero la modalidad empleada –programa ad hoc monitoreado por el Ministerio de Justicia con abogados

---

<sup>61</sup> “DC pide crear defensor laboral”, en *La Nación*, Santiago, 4 de septiembre de 2007.

<sup>62</sup> “Creación del defensor laboral y cambios al seguro de cesantía”, en *La Nación*, Santiago, 22 de mayo de 2007.

<sup>63</sup> [http://www.minjusticia.cl/Comunicados/2008/marzo/31\\_03\\_08.pdf](http://www.minjusticia.cl/Comunicados/2008/marzo/31_03_08.pdf). Visitada el 20 de junio de 2008.

<sup>64</sup> El número de defensores laborales en todo el país asciende a ciento treinta y seis profesionales.

dependientes de las CAJ– pone en evidencia la ausencia de un sistema de asistencia jurídica gratuita que integre y articule todas las áreas en que se deban prestar estos servicios.

Este escenario podría volver a plantearse a propósito de la reforma a la justicia civil que se viene discutiendo desde 2005 y que ya cuenta con un anteproyecto elaborado sobre la base de los lineamientos propuestos por el Foro Procesal Civil convocado para estos efectos por el Ministerio de Justicia. El Ejecutivo tiene como meta enviar al Congreso Nacional el proyecto de reforma durante el primer semestre de 2009<sup>65</sup>.

Como última cuestión, vale la pena consignar que a partir del año 2008 el Ministerio de Justicia se encuentra abocado al estudio y diseño de una institucionalidad destinada a prestar defensa y asesoría a quienes no puedan procurárselas por sí mismos. En efecto, se trabaja en un proyecto de ley que creará un servicio público, descentralizado y desconcentrado denominado “Defensoría y Asesoría Legal”, que se estructura sobre la base de una Dirección Nacional y de direcciones regionales, además de un consejo nacional de asistencia jurídica. Este nuevo sistema contempla un sistema mixto de prestación de servicios, a través de profesionales de la institución y de externos, los que se podrán ser contratados por medio de distintas modalidades, como por ejemplo, licitaciones públicas, convenios directos, entre otros<sup>66</sup>.

## 2. *Abogados de turno*

La figura de los abogados de turno se encuentra regulada en el artículo 595 inciso primero del *Código Orgánico de Tribunales*, que señala:

“Corresponde a los jueces de letras designar cada mes y por turno, entre los no exentos, un abogado que defienda gratuitamente las causas civiles y otro que defienda las causas del trabajo de las personas que hubieren gozado o debieran gozar del mencionado privilegio. Con todo, cuando las necesidades lo requieran, y el número de abogados en ejercicio lo permita, la Corte de Apelaciones respectiva podrá disponer que los jueces

---

<sup>65</sup> “Oralidad, transparencia y rapidez serán los pilares de la nueva justicia civil”, en *El Mercurio*, Santiago, 2 de junio de 2008.

<sup>66</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA, *Defensoría y asesoría legal*, primer borrador, 2 de mayo de 2008. Material proporcionado por la División Jurídica del Ministerio de Justicia.



de letras designen dos o más abogados en cada turno, estableciendo la forma en que se deben distribuir las causas entre los abogados designados”.

Se han esgrimido diversas razones para explicar los fundamentos de esta figura. Algunos sostienen que se trata de una suerte de retribución que los abogados deben hacer al Estado dado que éste les otorga el título de abogado y no la universidad donde cursaron sus estudios. Otros sostienen que la profesión de abogado es una función pública que nace de sentimientos humanitarios y de justicia, por tanto estos profesionales deben ayudar a las personas de escasos recursos. Finalmente, otros tantos consideran que el turno es una de las formas que la ley establece para cumplir con el mandato constitucional de proveer de asistencia jurídica a los que no pueden procurársela por sí mismos (art. 19 N° 3, inc. 3)<sup>67</sup>.

Esta institución ha sido objeto de un sin número de críticas provenientes desde diversos frentes. Se ha sostenido la inconstitucionalidad de la figura, toda vez que supone la violación de un conjunto de garantías constitucionales, como la igualdad ante la ley y la igual repartición de las cargas públicas. Otras críticas apuntan a la disparidad de la carga de trabajo que debe asumir el abogado de turno (puede tratarse de una o varias causas y en distintos estados de tramitación) y a la falta de criterios claros para la designación del turno, el que habitualmente recae en abogados recién egresados sin mayor experiencia profesional<sup>68</sup>.

El Colegio de Abogados de Chile A.G. en diversas oportunidades ha planteado su desacuerdo con esta institución. En el año 2006 el interpuso una reclamación ante la OIT en contra el Estado de Chile por la imposición de trabajo forzoso a los abogados chilenos, lo que implicaría la violación a las obligaciones impuestas por el convenio que se refiere a esta materia. Dicha reclamación fue declarada

---

<sup>67</sup> Un buen resumen de las distintas argumentaciones se puede encontrar en el fallo del TC, de 31 de marzo de 2008. Requerimiento de inaplicabilidad presentado por el abogado Sergio Toloza Rodríguez y el presidente del Colegio de Abogados de Chile A.G., Sergio Urrejola Monckeberg, en su representación, respecto del artículo 595 del *Código Orgánico de Tribunales*, en causa rol N° 6626-2006, caratulada “Sergio Toloza Rodríguez con Juez de Familia de Osorno”, en la Corte Suprema.

<sup>68</sup> INSTITUTO LIBERTAD, *Sistema de abogados de turno: ¿adecuado y equitativo cumplimiento de un deber estatal*, en [www.institutolibertad.cl/p\\_236.htm](http://www.institutolibertad.cl/p_236.htm). Visitada el 21 de mayo de 2008; “Asistencia jurídica”, en Editorial de *El Mercurio*, Santiago, 28 de abril de 2008.; TC, Requerimiento de inaplicabilidad. Fallo del 31 de marzo de 2008.

admisible por la OIT en julio de 2007, procediéndose a la formación de un comité para su examen<sup>69</sup>.

En esa misma línea, el Colegio de Abogados a través de una declaración pública, planteó que la imposición del turno en asuntos de familia constituye una “carga ilegítima del trabajo no remunerado para los abogados que ejercen libremente la profesión. Esta designación es injusta, ilegal e inconstitucional”<sup>70</sup>. En enero de 2006 se despachó una carta al presidente de la Corte Suprema solicitándole que oficie a los tribunales de familia del país para que se abstengan de designar abogados de turno y que se informe a los usuarios de la posibilidad de concurrir a las CAJ para obtener la debida asesoría letrada. Ello, entre otras razones, porque el *Código Orgánico de Tribunales* en su artículo 595 contempla esta figura para las causas civiles, laborales y criminal, quedando, por tanto, fuera del alcance de esta norma, las causas de familia.

En oficio de marzo de 2006, la Corte Suprema reafirmó la necesidad de la institución del turno y fundamentó su cumplimiento en la *Constitución Política de la República* y los tratados internacionales vigentes que garantizan el acceso a la justicia de los más pobres. La Corte Suprema en dicha ocasión hizo mención al cuestionado artículo 595, señalando que la expresión de “causas civiles” que éste contiene incluye las familiares y es concordante con el artículo 18 de la ley N° 19.968 de Tribunales de Familia, que establece la facultad de los jueces de designar abogados en los casos en que una parte cuente con asesoría y la otra no<sup>71</sup>. Ante esta respuesta, el colegio de la orden pidió una reconsideración a la Corte Suprema, la que fue desestimada en mayo de 2006<sup>72</sup>.

Una encuesta realizada por la Fundación Pro Bono en el año 2004 sobre el voluntariado legal en Chile muestra que de un universo de quinientos ochenta y cinco abogados encuestados, un 56% ha sido designado abogado de turno. De éstos, un 41% declara que le ha sido asignado el turno sólo una vez, un 20% más de una vez y un 39% no contesta. En general, la experiencia es mal evaluada por los

---

<sup>69</sup> Para mayor información, véase [http://www.abogados.cl/mailling/docs/Presentacion\\_OIT\\_1006.pdf](http://www.abogados.cl/mailling/docs/Presentacion_OIT_1006.pdf), visitada el 2 de mayo de 2008; <http://www.abogados.cl/htm/20070711195939556.pdf>. Visitada el 6 de abril de 2008.

<sup>70</sup> [http://www.abogados.cl/mailling/docs/declaracion\\_trib\\_fam\\_0606.pdf](http://www.abogados.cl/mailling/docs/declaracion_trib_fam_0606.pdf). Visitada el 6 de abril de 2008.

<sup>71</sup> [http://www.abogados.cl/mailling/docs/informe\\_corte\\_0606.pdf](http://www.abogados.cl/mailling/docs/informe_corte_0606.pdf). Visitada el 6 de abril de 2008.

<sup>72</sup> [http://www.abogados.cl/mailling/docs/Poder\\_Judicial\\_0606.pdf](http://www.abogados.cl/mailling/docs/Poder_Judicial_0606.pdf). Visitada el 6 de abril de 2008.

encuestados tanto en aspectos operativos (un 70% reprueba la organización del sistema), como en aspectos relativos a la ayuda que se brinda a los usuarios (un 55% considera que ésta es mala a regular). Por otra parte, un 74% indica que no hubo instancias de seguimiento y control de su labor<sup>73</sup>.

Por último, cabe señalar que no existe ningún auto acordado o instructivo de la Corte Suprema sobre el tema. Cada Corte de Apelación tiene sus criterios y procedimientos para la designación de los abogados del turno. En el caso de la Corte de Apelaciones de Santiago, conforme a la información que le provee periódicamente la Corte Suprema con los últimos abogados titulados, se confecciona mensualmente una nómina de abogados de turno en materia penal (29), materia civil (catorce), materia laboral (doce), cobranza laboral y previsional (dos) y para las fiscalías militares de Santiago (once)<sup>74</sup>. Llama la atención que en este listado no se incluyan a los tribunales de familia, en consideración a las declaraciones de la propia Corte Suprema en torno al tema. De acuerdo con la información proporcionada por la encargada de estadísticas de la Corte de Apelaciones de Santiago, las nóminas se realizan de acuerdo con el orden de las fechas de titulación, con una demora promedio de seis meses. Así, por ejemplo, en junio de 2008 se designaron abogados titulados en noviembre de 2007<sup>75</sup>.

Por otro lado, quienes abogan por la existencia y mantención de los abogados de turno –principalmente los jueces de familia–<sup>76</sup> aducen la falta de instancias públicas, privadas o ambas que presten asistencia jurídica gratuita a los pobres en algunas localidades. Si bien las CAJ tienen presencia en la mayoría de ellas, por disposiciones internas si una de las partes es representada judicialmente por los abogados de las CAJ, éstos no pueden patrocinar a la contraparte. En ese sentido, se ha sostenido que la ausencia de abogado de una de las partes traería como consecuencia una vulneración grave a los derechos humanos de las personas.

Esta discusión fue recientemente zanjada por el TC, a propósito de un requerimiento presentado por el abogado Sergio Toloza Ro-

---

<sup>73</sup> FUNDACIÓN PRO BONO, *Investigación sobre el voluntariado legal en Chile*, Santiago, 2004. Para mayor información véase [http://www.probono.cl/descargas/Investigacion\\_Voluntariado.doc](http://www.probono.cl/descargas/Investigacion_Voluntariado.doc). Visitada el 9 de abril de 2008.

<sup>74</sup> CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO, Oficio N° 040-2008, 28 de mayo de 2008.

<sup>75</sup> Entrevista a Ximena Mass, encargada de estadísticas de la Corte de Apelaciones de Santiago, realizada el 3 de junio de 2008.

<sup>76</sup> TC (n. 68).

dríguez, junto con el presidente del Colegio de Abogados, Sergio Urrejola Monckeberg, por el turno asignado por el Tribunal de Familia de Osorno en dos oportunidades al abogado Sergio Toloza. Los requirentes interpusieron una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 595 del *Código Orgánico de Tribunales*, argumentado que esta disposición vulnera el derecho a la igual repartición de las cargas públicas y el derecho a la igualdad ante la ley, además de la libertad de trabajo y el desarrollo de actividades económicas, todas garantías consagradas en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado.

El fallo del TC, de 31 de marzo de 2008, acoge el requerimiento, declarando inaplicable la expresión ‘gratuitamente’ que contiene el artículo 595 en su inciso primero. Ello, pues, considera que la designación de turno, en el caso del requirente, “no ha podido sino producir un menoscabo y un detrimento que debe ser debidamente compensado”<sup>77</sup>.

Este fallo constituye un importante precedente en la materia, pues pone por primera vez en jaque la constitucionalidad del turno y abre paso para que nuevos requerimientos puedan ser presentados y eventualmente acogidos. No sería extraño que en el corto plazo surjan voces que propugnen derechamente la eliminación de esta institución. De hecho, la percepción de los abogados sobre esta institución es negativa. Algunos han sostenido, entre otras críticas, que se trata de una carga injusta, que además de restarles tiempo para cumplir las obligaciones contraídas con sus clientes ni siquiera contempla algún tipo de compensación por el trabajo y dedicación invertidos<sup>78</sup>.

Algunos problemas adicionales que la figura del abogado de turno genera, ahora, para la garantía del acceso efectivo a la justicia, son los siguientes: por una parte, se trata de una institución que no opera en forma uniforme en todo el país, carece de procedimientos y criterios comunes para la designación de los abogados, razón por la cual genera desigualdades tanto para los abogados como para los usuarios; por otra, se trata de una institución que no contempla instancias de seguimiento y evaluación de las gestiones realizadas, lo que opera como un desincentivo para brindar una buena atención a los beneficiados. En relación con este último punto, cabe señalar que las cortes no tienen facultades para monitorear el trabajo de los abogados ni

---

<sup>77</sup> TC (n. 68).

<sup>78</sup> “Tribunales de Familia”, carta al director, *El Mercurio*, <http://blogs.elmercurio.com/columnasycartas/2008/03/17/tribunales-de-familia.asp>. Visitada 17 de marzo de 2008

sancionarlos en caso de desempeño deficiente de sus funciones. Sólo pueden sancionarlos si no cumplieren con la obligación de defender gratuitamente las causas asignadas por el turno<sup>79</sup>.

Para ser efectiva, esta institución requiere de profundas mejoras en orden a su objetivo, gestión y retribución. De no ser así –por las razones antes mencionadas– más valdría la pena pensar en su eliminación, lo cual resulta coherente con la propuesta del Ejecutivo de crear un sistema de asistencia jurídica profesional de defensa y asesoría legal para los más pobres, como el antes mencionado.

### 3. *Privilegio de pobreza*

Esta institución tiene por objetivo exonerar del pago de gastos judiciales a las personas que carezcan de medios económicos para solventarlos. La ley señala, entre otras cosas, que quienes obtengan este beneficio tendrán derecho a ser servidos gratuitamente por los funcionarios del orden judicial, abogados y procuradores y, en caso de ser multados, serán exonerados<sup>80</sup>.

El privilegio de pobreza o beneficio a litigar sin costos se puede obtener por medio de sentencia judicial o a través de las formas que establece la ley. En el primer caso, el interesado debe solicitarlo ante el tribunal durante la secuela de un proceso –e, incluso, antes de su inicio– y precisar las circunstancias que lo habilitan para pedir el beneficio (por ejemplo, profesión o industria, rentas, deudas, cargas personales o de familia, entre otras). Con estos antecedentes, el juez decide si lo concede o no<sup>81</sup>.

En el segundo caso, se puede acceder a este beneficio a través de la presunción legal del artículo 135 del *Código de Procedimiento Civil*<sup>82</sup> o en los casos expresamente señalados en el *Código Orgánico de Tribunales*, que dispone que las personas atendidas por las CAJ gozarán por el solo ministerio de la ley del privilegio de pobreza. En este caso, el beneficio de pobreza incluye además el no pago de las consignaciones que la ley señala para la interposición de recursos proce-

---

<sup>79</sup> La sanción consiste en la suspensión del ejercicio de la profesión por hasta seis meses. Artículo 598 del *Código Orgánico de Tribunales*.

<sup>80</sup> Artículos 591 y 592 del *Código Orgánico de Tribunales*.

<sup>81</sup> Artículos 129 a 137, *Código de Procedimiento Civil*.

<sup>82</sup> Artículo 135 del *Código de Procedimiento Civil*: “Se estimará como presunción legal de pobreza las circunstancias de encontrarse preso el que solicita el privilegio, sea por sentencia condenatoria, sea durante la substanciación del juicio criminal”. Esta norma se reitera en el artículo 593 del *Código Orgánico de Tribunales*.

sales, la obligación de procuradores del número, receptores judiciales y notarios<sup>83</sup> de actuar gratuitamente y la exoneración del pago de costas. Esto significa que quien es patrocinado por las CAJ “automáticamente” tiene derecho al privilegio de pobreza.

Ahora bien, sólo pueden ser atendidos por las CAJ quienes que, previa calificación socioeconómica, sean catalogadas como personas de escasos recursos o, dicho de otro modo, sin recursos suficientes para solventar los gastos de un abogado particular. Esta calificación es realizada por los asistentes sociales de las CAJ, el abogado jefe de consultorio o ambos, en su caso.

La “condición de pobre” se puede acreditar de diversas formas. En el caso de la CAJ de Valparaíso se puede certificar a través de las liquidaciones de sueldo, de pensión, declaraciones de renta, entre otras<sup>84</sup>. En el caso de la CAJ RM son consideradas como personas de escasos recursos quienes tengan un ingreso *per capita* inferior a 6 UF en zonas urbanas y a 5,5 UF en zonas rurales, es decir, menos del ingreso mínimo que, en junio de 2008, alcanzaba a \$144.000. Pueden ser también atendidas las personas que participen en el programa Chile Solidario, que posean la evaluación socioeconómica que realizan los municipios o la credencial de FONASA, entre otros<sup>85</sup>.

A la luz de estos antecedentes, el privilegio de pobreza también plantea dificultades para asegurar el acceso a la justicia de los más pobres y dar cumplimiento a lo previsto en la Constitución y la Convención Americana de Derechos Humanos. Ello, principalmente en el caso del privilegio declarado por sentencia judicial, toda vez que se exige al interesado no sólo conocer la existencia de este beneficio sino, además, la presentación de una petición por escrito ante el tribunal y acreditar su condición de precariedad económica. En la práctica esto resulta a todas luces inviable. Las personas, y no sólo los más pobres, apenas conocen sus derechos fundamentales y cómo ejercerlos, por tanto, suponer que quien carece de recursos económicos está en condiciones reales de solicitar este beneficio, parece al menos ingenuo, amén del tiempo que la tramitación de esta petición pueda tomar.

---

<sup>83</sup> En el caso de los notarios, esta obligación alcanza sólo a algunas gestiones expresamente señaladas en la ley. Artículo 602 del *Código Orgánico de Tribunales*.

<sup>84</sup> Para mayor información véase [http://www.cajval.cl/contenido/Atenciones/Consultas\\_Frecuentes\\_correo/PF\\_cajval.htm#4](http://www.cajval.cl/contenido/Atenciones/Consultas_Frecuentes_correo/PF_cajval.htm#4). Visitada el 1 de junio de 2008.

<sup>85</sup> Para mayor información véase [http://www.cajmetro.cl/se\\_usuarios.php](http://www.cajmetro.cl/se_usuarios.php). Visitada el 9 de junio de 2008.

Esta situación no se compara con el espíritu de las normas internacionales de derechos humanos que exigen la provisión por parte del Estado de recursos efectivos para recurrir al sistema judicial en busca de protección y tutela de los derechos de las personas. La Corte IDH ha entendido

“la posibilidad real de interponer un recurso que sea sencillo y rápido. Cualquier norma o medida que impida o dificulte hacer uso del recurso de que se trata constituye una violación del derecho de acceso a la justicia...”<sup>86</sup>.

La regulación legal del privilegio de pobreza por declaración judicial no hace sino entorpecer el acceso a la justicia de las personas de escasos recursos, toda vez que les exige para obtener el beneficio de litigar sin costos cumplir con una serie de requisitos y trámites que no hacen sino obstaculizar el derecho a obtener la tutela de sus derechos o la resolución de sus conflictos.

Consultado un juez civil de Santiago, sobre este punto, señaló que la presentación de solicitudes era mínima y que durante su experiencia profesional judicial –de casi diez años– nunca se lo han pedido<sup>87</sup>.

## V. CONCLUSIONES

El derecho de acceso a la justicia es un derecho humano fundamental que exige a los Estados la provisión de mecanismos de tutela judicial y de resolución de los conflictos de relevancia jurídica para todos sus ciudadanos. Una mirada amplia de este derecho comprende, además, del sistema de justicia formal, vías extrajudiciales e, incluso, no estatales de procesamiento de los conflictos como, por ejemplo, los mecanismos alternativos o la justicia indígena.

La jurisprudencia de la Corte IDH ha llenado de contenido y definido los alcances de este derecho al señalar que los Estados deben proveer a todas las personas recursos efectivos, no sólo formales, de naturaleza sencilla y de ejecución rápida. Cualquier traba que dificulte o impida el uso de estos recursos constituye una vulneración

---

<sup>86</sup> Corte IDH. Caso Cantos vs. Argentina. Sentencia de 28 de noviembre de 2002.

<sup>87</sup> Entrevista a Ricardo Núñez, juez del 18º Juzgado Civil de Santiago, realizada el 18 de julio de 2008.

al derecho de acceso a la justicia. Incluso más, algunos jueces de la Corte IDH han sostenido que se trata de normas de *ius cogens*, esto es, normas imperativas de cumplimiento obligado que producen efecto *erga omnes*.

De este modo, el derecho de acceso a la justicia impone a los estados la obligación de remover los obstáculos económicos para garantizar el acceso a la justicia, especialmente aquéllos originados en la posición económica de las personas. Este estándar exige la provisión de mecanismos de asistencia jurídica gratuita para los más pobres, la revisión de los costos de los procesos y la localización de los tribunales.

En nuestro país los mecanismos de asistencia jurídica contemplados por el legislador –corporaciones de asistencia judicial, abogados de turno y privilegio de pobreza– por razones técnicas, operativas y de financiamiento no permiten dar pleno cumplimiento a las normas internacionales y constitucionales. En efecto, las corporaciones de asistencia judicial presentan problemas de profesionalización, cobertura, financiamiento y gestión de sus servicios, lo que redundará en la continuidad y calidad de las prestaciones que entregan. La figura del abogado de turno, a parte del problema de constitucionalidad que se avecina, presenta deficiencias en su operatoria práctica y en los incentivos que contempla para su cumplimiento por parte de los abogados. Finalmente, el privilegio de pobreza o beneficio de litigar sin costos plantea problemas de diseño legal y de aplicación práctica.

Todo ello evidencia debilidades estructurales de un sistema de asistencia jurídica que parece operar más bien como una mera superposición de instituciones, algunas de las cuales se arrastran desde la etapa colonial, sin haber merecido la debida atención de las autoridades. A lo anterior ha de sumarse la irrupción de la figura de la Defensa Penal Pública que, aunque aumenta los niveles de acceso a la justicia para sectores desaventajados, genera importantes desigualdades en la cobertura y calidad de los servicios de asistencia jurídica gratuita, a nuestro juicio, muy difíciles de justificar.