

## CORPORACIONES DE ASISTENCIA JUDICIAL Y ABOGADOS DE TURNO: ¿INCUMPLIMIENTO DE UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL?\*

*Nicolás Balmaceda Jimeno*

Licenciado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile  
Master en Derecho de Energía y Medio Ambiente de la Universidad de Tulane

### RESUMEN

La falta de acceso a la justicia que sufren importantes sectores de la población constituye un problema que afecta a Chile con graves consecuencias. Cuando la justicia se torna inaccesible los gobiernos abusan y los particulares hacen justicia por su propia mano. Sin una garantía efectiva de acceso a la justicia, el resto de los derechos contemplados por la Constitución no pasan de ser meras expresiones de buena voluntad.

Los particulares acceden a la justicia de dos maneras: contratando un abogado o a través del sistema asistencial público. En el primer caso, la garantía de acceso a la justicia descansa en las leyes de mercado y, en términos generales, funciona bien. En el segundo caso, para quienes no pueden pagar honorarios profesionales, la garantía de acceso a la justicia descansa en la letra de la Constitución y en las instituciones encargadas de dar cuerpo su mandato: Corporaciones de Asistencia Judicial y abogados de turno.

El objetivo de este artículo es responder a la pregunta ¿son satisfechas las necesidades jurídicas y judiciales de la población por las Corporaciones de Asistencia Judicial y los abogados de turno? La respuesta nos determinará el grado de cumplimiento que damos, como sociedad, a la promesa de acceso a la justicia para todos.

### INTRODUCCIÓN

Chile se caracteriza por una tenaz carencia de grandes debates en materia de políticas públicas. Si bien alguna discusión existe en áreas como educación y salud, ello suele responder más a movilizaciones gremiales e intereses electorales que a una genuina preocupación por definir dónde estamos y determinar hacia dónde queremos ir. De todas las áreas de interés público con hambre de debate, el caso de la justicia parece ser el más famélico de todos.

La justicia, por etérea que parezca, no puede ni debe quedar atrás en la lista de prioridades de la nación. Si la sociedad entera o un sector determinado de ella se ve atropellado en sus derechos y, más aún, comprueba que la institucionalidad no le ofrece garantías de efectivo respeto a su persona y propiedad, es el propio Estado de Derecho el que tambalea. Desde este punto de vista, la falta de acceso a la justicia que sufren importantes sectores de la población constituye un problema que afecta a nuestro país con graves e insospechadas consecuencias.

\* Este trabajo se basa, en parte, en la tesis de grado para optar al título de Licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile, titulada "Acceso a la Justicia para los Pobres; la Modernización Pendiente", dirigida por el profesor Andrés Chadwick Piñera.

Desgraciadamente, Chile aún no experimenta un tratamiento serio del principal de los derechos garantizados por la Constitución Política de la República (CPR), sin el cual todos los restantes no pasan de ser meras expresiones de buena voluntad. Efectivamente, no obstante los drásticos cambios de gobierno acaecidos en las últimas décadas, nuestra asistencia legal no ha cambiado en casi nada. En discursos, ciertamente que no nos quedamos atrás, pero en materia de obras concretas seguimos dando la razón al ancestral clamor romano de *res non verba* (cosas, no palabras).

Así por ejemplo, seis años atrás, el nuevo gobierno que asumía propuso modernizar el acceso al sistema judicial, comprometiéndose a aumentar el número y calidad de las prestaciones de justicia en Chile, desjudicializar el mecanismo de protección de los derechos y establecer un sistema descentralizado, eficiente y altamente profesionalizado de asistencia jurídica y judicial gratuita para los pobres<sup>1</sup>. Dado que poco de ello fue concretado, el nuevo gobierno asumido este año ha prometido garantías de acceso equitativo a la justicia y modernización del sistema judicial de modo que las controversias sean resueltas por los tribunales en forma oportuna y adecuada<sup>2</sup>. Algunos dirán que no hay razones para desconfiar de la honestidad de tal declaración de intenciones. Y no podríamos menos que estar de acuerdo, ya que todo nuevo gobierno merece un acto de fe de parte de sus ciudadanos. Sin dudar de la honestidad del propósito de las autoridades, lo que temo es que dicha declaración de intenciones no llegue a convertirse en realidad. Una de las principales razones para esta desconfianza radica en el peso de la historia dado que Chile nunca ha gozado de un gobierno del cual se pueda predicar una voluntad política efectiva y una estrategia eficaz para mejorar el acceso a la justicia. Desafortunadamente, hoy no contamos con antecedentes que nos permitan pensar lo contrario.

Con el ánimo de circunscribir nuestro objeto de estudio, cabe detenerse brevemente en el concepto de acceso a la justicia. En simples términos podemos definir acceso a la justicia como la posibilidad cierta de que las personas obtengan una solución eficaz a sus necesidades jurídicas y judiciales. Ahora podemos preguntarnos lo realmente esencial: ¿tenemos una justicia accesible en Chile? Como tantas veces se escucha en el mundo del Derecho, para dar una respuesta correcta debemos distinguir. Las necesidades jurídicas y judiciales de la población pueden ser satisfechas por dos vías: a través de una atención pagada por el cliente a un profesional del mundo privado o, en segundo lugar, a través de lo que denominamos el sistema asistencial público. En mayor o menor medida, aquellos que se enfrentan al mundo del Derecho asesorados por un profesional remunerado en forma particular tienen alguna garantía efectiva de acceso a la justicia, básicamente sustentada en las leyes de mercado. Para aquellos que no tienen la posibilidad de pagar por servicios legales profesionales, la garantía de acceso a la justicia solo se sustenta en la letra de la CPR y en el funcionamiento efectivo del citado sistema asistencial público, el cual opera principalmente a través de las Corporaciones de Asistencia Judicial y los abogados de turno<sup>3</sup>.

De este modo, podemos replantear la pregunta en términos más específicos tales como ¿damos cumplimiento estricto a la garantía constitucional de acceso a la justicia? o –lo mismo, dicho en otras palabras– ¿es el sistema asistencial público una forma idónea de satisfacer las necesidades jurídicas y judiciales de la población?

Pese a la falta de estudios sistemáticos, la gran mayoría de los actores de la sociedad están de acuerdo en un lamentable diagnóstico sobre la falta de acceso a la justicia para los sectores de escasos recursos. Académicos, jueces, abogados, políticos y la población en general convienen acerca de la ineficacia del sistema asistencial público. Si bien las razones de este fenómeno no están plenamente identificadas, al menos existe una amplia conciencia de

<sup>1</sup> Ministerio de Justicia, *Metas y Leyes del Sector Justicia*, 1994, páginas 2 y 3.

<sup>2</sup> Diario *El Mercurio*, viernes 28 de julio de 2000, página A-2.

<sup>3</sup> Cabe mencionar que en forma paralela a las Corporaciones de Asistencia Judicial y los abogados de turno operan un sinnúmero de entidades, tanto públicas como privadas, dedicadas a la satisfacción de las necesidades jurídicas-judiciales de la población. Sin ánimo de desmerecer su desempeño hemos optado por excluirlas de nuestro análisis en razón de su carácter extremadamente inorgánico y su escasa difusión.

que el problema viene desde hace ya muchos años –demasiados, en efecto– y que la responsabilidad es compartida por la nación entera. No por un sector, bando o partido determinado, sino que por la nación entera.

Este artículo pretende aportar algo al mejor entendimiento de los problemas que aquejan a quienes se ven obligados a acudir a las Corporaciones de Asistencia Judicial y los abogados de turno. Para ello analizaremos el marco legal que rige a dichas instituciones, sus principales características, modus operandi, resultados prácticos de su funcionamiento y los principales reparos que nos merecen. De esta manera –sin entrar al tema de las soluciones que de por sí da para otra investigación– estaremos en condiciones de evaluar el grado de cumplimiento que damos en cuanto sociedad a la promesa de acceso a la justicia para todos.

## CORPORACIONES DE ASISTENCIA JUDICIAL (CAJ)

### I. *Marco legal*

El legislador define los objetivos de las CAJ en estrecha relación con el artículo 19 N° 3 de la CPR, el cual asegura el acceso a la justicia en los siguientes términos: “asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos”. Cada CAJ se rige por estatutos propios que definen su territorio jurisdiccional, objetivos, estructura orgánica y funciones. Se organizan a través de su administración central, correspondiente a las cuatro corporaciones existentes y los consultorios repartidos en todo el territorio jurisdiccional que les corresponde. La Ley N° 17.995 transformó los Consultorios de Asistencia Judicial Gratuita dependientes del Colegio de Abogados en tres CAJ para las regiones de Valparaíso, Metropolitana y del Bío-Bío<sup>4</sup>. Posteriormente, la Ley N° 18.632 creó la CAJ de las regiones de Tarapacá y Antofagasta<sup>5</sup>.

### II. *Finalidades*

Entregar asistencia jurídica y judicial gratuita a las personas de escasos recursos y proporcionar los medios necesarios para que los egresados de Derecho puedan efectuar su práctica profesional, pudiendo así optar al título profesional de abogado<sup>6</sup>.

### III. *Recursos*

Los recursos humanos de las CAJ están constituidos por abogados de planta con contrato de trabajo regidos por el derecho privado y de jornada variable, asistentes sociales, personal administrativo, secretarías y –aunque las memorias de las CAJ no los mencionan como integrantes de sus recursos humanos– egresados de facultades de Derecho. El número de personas que integran un consultorio es altamente variable, pudiendo ir de 80 personas, como ocurre en la CAJ Metropolitana, pasando por las 4 o 5 personas que constituyen el promedio de los consultorios nacionales, hasta llegar a los consultorios más pequeños donde existe solo un abogado.

Los recursos económicos se obtienen a través de una triple vía de financiamiento: fiscal, municipal y de recursos propios. El aporte municipal es de monto variable, pero cada vez más importante. Hasta 1990 existían 250 convenios con municipios y se calcula que el presupuesto de la CAJ Metropolitana fue aportado en un 70% por la vía municipal.

Finalmente, los recursos físicos son escasos dado que los consultorios suelen funcionar en inmuebles arrendados o cedidos por municipios con los que celebraron convenios.

<sup>4</sup> Diario Oficial del 8 de mayo de 1981.

<sup>5</sup> Diario Oficial del 24 de julio de 1987.

<sup>6</sup> Se entiende por asistencia judicial el patrocinio en la tramitación de causas civiles, criminales, laborales y de menores ante los tribunales competentes. Asistencia jurídica es la orientación legal en materias de derechos y obligaciones, pudiendo proponer vías alternativas a la judicial para la solución del conflicto.

#### IV. *Funcionamiento*

##### 1) Régimen de trabajo del postulante

La práctica legal es obligatoria para los egresados de Derecho que postulan al título profesional de abogado (de ahí su nombre de postulantes). Dicha práctica normalmente dura seis meses, a menos que terminado ese plazo el postulante sea reprobado y sancionado con su extensión por un plazo que puede ir de uno a seis meses. El postulante debe trabajar cinco horas diarias, tres veces a la semana. Dicho horario solo se cumple en provincia, ya que en la Región Metropolitana los postulantes tienen que conciliar la atención de innumerable público con la concurrencia a tribunales. La evaluación del trabajo realizado es responsabilidad del abogado jefe del consultorio.

##### 2) Factores de elegibilidad de los patrocinados

Las CAJ solo atienden a aquellos que no pueden procurarse asesoría legal por sus propios medios. Idealmente, los eventuales clientes deben ser recibidos por una asistente social, cuya labor bien ejercida puede ser tan importante como la del abogado. Estas determinan la elegibilidad de los patrocinados sobre la base de diversos criterios, tales como: naturaleza y cuantía del asunto, capacidad económica del solicitante y de su grupo familiar, situación laboral, lugar donde vive y sus bienes, apariencia física y atuendo, índice de estratificación social, etcétera. En la práctica, la falta de recursos lleva a que esta labor sea desempeñada por las secretarías de los consultorios. No existe un mecanismo rígido, sino ciertas pautas de selección, por lo que el criterio para en definitiva dar o no el servicio varía de un consultorio a otro.

##### 3) Procedimiento de atención de usuarios

Este varía de un consultorio a otro, dependiendo de los recursos con que este cuente para la atención del público. Por lo general el usuario concurre al consultorio donde es recibido por un funcionario –asistente social, secretaria o el propio abogado– quien determina si tanto el patrocinado como la consulta se adecuan a las normas de la respectiva CAJ para poder ser atendido. Si es este el caso, en teoría se debería optar por enviar el caso a la sección jurídico-social del consultorio o a la judicial, con el objeto de recibir el tratamiento más eficaz. La sección jurídico-social entrega orientación e información para lograr la solución de su conflicto. La sección judicial debe obtener el privilegio de pobreza para el solicitante y, de este modo, puede comenzar la tramitación de la causa ante el tribunal competente.

##### 4) Materias excluidas de atención

En el evento que el patrocinado sea elegible para la atención, la regla general es que se atiendan todas las consultas legales y tramiten todas las causas judiciales, salvo dos clases de excepciones: en atención a la cuantía del asunto o por tratarse de ciertas materias que las propias CAJ han definido como excluibles.

La razón de cuantía es inobjetable pues el servicio está para atender a quienes no pueden procurarse asistencia por sí mismos. Así lo dispone en forma expresa el artículo 19 N° 3 de la CPR. Cuando la cuantía del asunto es alta, resulta más que probada la capacidad económica del individuo, quien tiene la certeza de encontrar un abogado particular dispuesto a tramitar el asunto sujetando su remuneración al resultado de la causa. Ergo, no se justifica la intervención de la CAJ y el consecuente malgasto de recursos públicos.

El segundo grupo de excepciones, el que dice relación con la materia propiamente tal, presenta una mayor dificultad. Dichas materias varían de acuerdo a cada CAJ y los motivos aducidos para la exclusión también varían. En unos casos se aplica lo que podemos llamar

una tácita presunción de capacidad económica, asumiendo que ciertas materias como cheques, sociedades y contratos corresponden a personas con un nivel económico tal que pueden contratar un abogado. En otros casos, respecto de algunos procedimientos ante autoridades administrativas o jueces de policía local, se argumenta que no existe requisito de comparecer mediante abogado y, por lo tanto, no se hace estrictamente necesaria la participación de la CAJ. Del mismo modo, para materias aun más específicas se dan razones pragmáticas como la no-congestión del sistema, dificultad en la prueba, dilación excesiva en el proceso, gran cantidad de acusaciones falsas y poca relevancia de los casos. Finalmente, para casos de narcotráfico, aborto y nulidades matrimoniales, se arguyen elementos éticos que harían desaconsejable su atención.

Ciertos autores estiman que discriminar en función del tipo penal o materia civil objeto del litigio es ilegal y urgen por una inmediata derogación de dicha excepción<sup>7</sup>. Podríamos agregar que esta discriminación es, asimismo, inconstitucional, puesto que atenta contra el antes citado artículo 19 N° 3 de la CPR que asegura asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos, sin realizar excepción alguna respecto de las materias.

## V. Críticas

Como casi toda creación humana, las CAJ presentan aspectos positivos y negativos, los cuales se enumeran someramente a continuación:

### 1) Aspectos positivos<sup>8</sup>

- a. Gratuidad del servicio
- b. Existencia de consultorios en casi todas las comunas del país
- c. Ampliación de la cobertura de atención

Con la creación de 72 consultorios en 1981 se entregaron 56.189 atenciones. Diez años después ya existían 268 consultorios que efectuaron unas 240.000 atenciones, incrementándose el número de atenciones en casi un 500%.

### d. Calidad del servicio

Pese a la falta de mecanismos de control y fiscalización de la calidad del servicio entregado, dos estudios empíricos efectuados en los años 1984 y 1988 determinaron que los usuarios tienen una buena opinión de la calidad del servicio<sup>9</sup>.

### 2) Aspectos negativos

#### a. Rotación de abogados de planta

Existe una altísima tasa de rotación entre abogados de planta de los consultorios, principalmente como consecuencia de las bajas remuneraciones, las mejores expectativas en el mundo privado y, en general, la sobrecarga de responsabilidades que incluyen atender público, redactar escritos, tramitar alrededor de 150 causas y supervisar la tramitación de todas las causas encargadas a los postulantes.

<sup>7</sup> A modo de ejemplo ver Juan Enrique Vargas V. y Jorge Correa S.; Diagnóstico del Sector Judicial Chileno, Corporación de Promoción Universitaria, página 129.

<sup>8</sup> Para una relación más detallada ver Fernando Araya G. y otros: Asistencia Legal para Personas de Escasos Recursos, Curso Interamericano en Preparación y Evaluación de Proyectos, Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, páginas 21 a 23.

<sup>9</sup> Ver Fernando Araya G. y otros; *op. cit.*

b. Rotación de postulantes

Lo normal es que aprueben la práctica, dado que el nivel de exigencia es bastante bajo. En consecuencia, la mayoría no está más de seis meses trabajando en el consultorio, plazo en el cual no llegan a compenetrarse y entender a cabalidad las causas que tramitan.

c. Responsabilidades para los postulantes

Se les otorgan excesivas responsabilidades sin un adecuado entrenamiento ni la debida supervisión. Personas que por lo general tienen escasa o ninguna experiencia laboral, de un minuto para otro deben asumir unas 120 causas en promedio. Dependiendo del consultorio, pueden verse obligados a manejar procedimientos tan diversos como el civil, penal, laboral y de menores. En adición, deben citar y entrevistar patrocinados, contactar testigos y contrapartes, preparar pruebas, lidiar con los receptores y otros funcionarios de la administración de justicia, etcétera.

d. Falta de estímulos

Tanto para los postulantes, quienes suelen ser aprobados no importando si trabajaron muy bien, en forma regular o deficiente, como para los abogados de planta, cuyos esfuerzos no son debidamente recompensados.

e. Lentitud en la tramitación

Las críticas precedentes permiten advertir que no existe un responsable claro respecto de cada causa. Los abogados de planta descansan en los postulantes y estos, por su parte, se excusan en la mala gestión de su antecesor y esperan que el caso sea terminado por su sucesor. Además existe el grave obstáculo del privilegio de pobreza, que si bien fue ideado como una ayuda para los litigantes sin recursos, hoy en día se ha transformado en sinónimo de una tramitación dilatada dado que las gestiones deben ser pagadas por los mismos funcionarios que las practican, lo cual obviamente no les motiva mucho a realizarlas antes que otra gestión por la cual percibirán honorarios.

f. Condiciones de trabajo

La mayoría de los consultorios carecen de las mínimas condiciones y recursos como para realizar una labor profesional. Ello es aún más grave en provincia donde los consultorios carecen no solo de bienes físicos sino también de personal.

g. Restricción de la representación a solo una parte del conflicto

El primero en concurrir a la CAJ asegura su atención mientras que la contraparte queda en la indefensión. La razón radica en que por ley está prohibido atender a partes contradictorias en una misma causa. Este defecto podría ser corregido si el Congreso termina de tramitar el proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Asistencia Jurídica, que duerme el sueño de los justos en Valparaíso desde hace ocho años.

h. Control y fiscalización

Falta de mecanismos de control y fiscalización de la calidad del servicio entregado al público y de la enseñanza que se imparte para la formación de los futuros abogados. Por una parte, no se realizan evaluaciones ni consultas de ningún tipo para medir el grado de satisfacción de los clientes atendidos. Y por la otra, los postulantes normalmente son aprobados sin cuestionamientos de ninguna clase, dado que los abogados jefes muchas veces no supervisan celosamente su trabajo, por lo que se conforman con suscribir lo informado por los mismos postulantes sin chequear la veracidad de sus dichos, ahorrándose así una tarea más.

i. Burocracia y centralismo

El sistema administrativo de las CAJ presenta problemas de gestión tales como hacer depender todos los consultorios de la Duodécima Región de la CAJ ubicada en la Región Metropolitana, separados por más de 2.000 kilómetros de distancia.

j. Falta de representación en otros ámbitos fuera de lo meramente judicial-contencioso

Las CAJ centran su labor casi exclusivamente en el ámbito judicial. Ya su propio nombre nos indica un desmesurado énfasis en la labor judicial, en desmedro de la jurídica. La distinción entre sección jurídico-social y sección judicial solo tiene una aplicación efectiva entre las CAJ centrales, mas no en la inmensa mayoría de los consultorios dispersos en el territorio nacional. En estos, la sola noción de una sección jurídico-social es desconocida.

#### ABOGADO DE TURNO (AT)

I. *Origen*

El AT nace con la Ley de Organización de los Tribunales de 1875. Antiguamente, el Colegio de Abogados supervisaba la actuación de todos los AT, imponiéndoles la carga de rendir cuenta acerca de la marcha de los procesos por ellos substanciados. Hoy en día, bajo la tutela del juez que lo designa, el AT tiene la obligación de encargarse de cierto número de causas que recibe en diversos estados de tramitación, para dejarlas una vez dictada sentencia de término.

II. *Legislación actual*

Esta institución, con más de 120 años en nuestra legislación, se encuentra fundamentalmente en cuatro cuerpos legales:

1) Ley 18.510<sup>10</sup>

Instituyó el esquema que actualmente conocemos, imponiendo al tribunal la obligación de nombrar tres abogados de turno *ad honorem* cada mes, entre los no exentos, a fin de representar en juicio a las personas que hayan recibido el privilegio de pobreza. Por regla general los abogados en que recae el nombramiento son los neófitos.

2) Código de Procedimiento Civil

En su apéndice encontramos la Ley N° 18.120<sup>11</sup>, cuyo artículo 2° ordena la comparecencia en juicio a través de la representación de un abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, procurador del número, estudiante o egresado de Derecho. Para el caso del litigante “notoriamente menesteroso”, el inciso 13° del citado artículo garantiza a dichas personas su representación gratuita por el AT.

3) Código de Procedimiento Penal

El artículo 278 inciso primero prescribe que la defensa del procesado es obligatoria. El inciso segundo reza: “En el acto de ser notificado de la resolución que lo somete a proceso, el

<sup>10</sup> Diario Oficial del 14 de mayo de 1986.

<sup>11</sup> Diario Oficial del 18 de mayo de 1982.

encausado debe indicar el nombre del abogado y del procurador a quienes confía su defensa y representación, si antes no lo hubiere hecho, bajo apercibimiento de quedarle designados el abogado y el procurador de turno”.

#### 4) Código Orgánico de Tribunales

En sus artículos 595 al 599 determina las principales obligaciones en relación con el AT entre las cuales encontramos: su designación por parte de los jueces de letras; defensa gratuita y hasta el término la causa; sanción al incumplimiento consistente en la suspensión del ejercicio de la profesión hasta por seis meses; quiénes están exentos por motivos justificados, debidamente calificados por el legislador o juez, etcétera.

### III. Críticas

Independiente del valor moral implícito en su función, en cuanto política social es difícil imaginar siquiera un aspecto positivo de la gestión de los AT. El AT se ha mostrado absolutamente incapaz de constituirse en una garantía de acceso a la justicia para la población. A continuación, esbozamos las principales críticas a esta institución.

#### 1) Constante ineficacia

El recién citado artículo 278 del Código de Procedimiento Penal nos permite creer que nuestro legislador tuvo algún don de clarividencia. De una u otra manera intuyó, en forma certera, que la institución del AT sería completamente ineficaz. Mal que mal la instituyó como sanción al procesado negligente que no indía el nombre de su abogado.

Prueba de ello resulta de la solicitud del Consejo Directivo de la CAJ Metropolitana a la Corte de Apelaciones de Santiago para que “se reiteraran instrucciones a los señores Jueces y Abogados de Jurisdicción, sobre el ejercicio de los turnos en defensas criminales”<sup>12</sup>. Accediendo a dicha petición, el pleno de la Corte de Apelaciones recomendó a todos los jueces tener presentes estas normas mediante resolución de fecha 11 de julio de 1990. Lo mismo hicieron las Cortes de Apelaciones de Rancagua y Talca. Sin embargo, ya pasados diez años (¿o quizás debiéramos decir 120 años?) aún no se nota mejoría alguna al respecto.

Algún sector de la doctrina nacional acusa como una de las causas que han ido en contra de la eficiencia del AT –insinuando, de paso, que este alguna vez fue eficiente– a la ley del gobierno militar que abolió la inscripción obligatoria al Colegio de Abogados. La crítica se refiere específicamente al artículo 2º del D.L. N° 3.621<sup>13</sup>. Esta norma, a mi entender, no hace otra cosa que asegurar las libertades de afiliación, asociación y trabajo, y además evita las discriminaciones, arbitrariedades y condiciones proclives a sistemas monopólicos que se conocieron durante décadas en amplios e importantes sectores del país<sup>14</sup>. Así y todo, aun cuando se puede discrepar del efecto positivo del D.L. N° 3.621, pensar que a través de la coerción el sistema del AT pueda mejorarse parece, a lo menos, pueril. La historia nos mueve a creer que es una utopía pretender corregir las falencias del AT con la colegiatura obligatoria o con cualquier otra fórmula que en más de un siglo no se ha encontrado<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Memoria de la Corporación de Asistencia Judicial Metropolitana, 1990, página 26.

<sup>13</sup> Diario Oficial del 7 de febrero de 1981.

<sup>14</sup> Ver Alejandro Silva Bascuñán y María Pía Silva; “Los Colegios Profesionales en la Constitución”, Revista Chilena de Derecho, Volumen 16, N° 2, junio-agosto de 1989, páginas 355 a 365.

<sup>15</sup> Sin embargo, aún podemos encontrar un profesor de Derecho que defiende el sistema del AT al afirmar: “No obstante, la institución sigue siendo un medio que puede llegar a constituirse en una contribución muy importante al problema del acceso a la justicia”. Ciertamente, estoy de acuerdo con la cita. El AT no ha sido más que una contribución al problema de la población en su acceso a la justicia, en vez de una solución a este. Ver Acceso a la Justicia y las Personas de Escasos Recursos, Cuadernos de Análisis Jurídico, Serie Seminarios N° 22 de la Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, Santiago, julio de 1992, página 170.

## 2) Falta de incentivos

El sistema no ofrece incentivo alguno a los AT, quienes se ven obligados a soportar esta carga en forma gratuita y por un plazo indeterminado.

## 3) Reacción en vez de acción

Esta institución fue ideada para la satisfacción de las necesidades judiciales de la población, mas no para la satisfacción de sus necesidades jurídicas como lo ordena el constituyente de 1980. De ello se sigue que el AT es un anacronismo, una mala opción, un grueso error en términos de políticas públicas. El símil con la función de los médicos es bastante ilustrativa al respecto.

La medicina es definida como la ciencia que se ocupa de mantener la salud de las personas y de prevenir, aliviar o curar las enfermedades<sup>16</sup>. Salta a la vista que su primer objetivo es que las personas mantengan su salud, que no la pierdan, y no, como erradamente se puede pensar, recuperar la salud de los enfermos. Recuperar la salud es su segundo objetivo, que de cierto modo implica un fracaso en el primero cuando no se pudo mantener la salud del enfermo. Por ello, los médicos se preparan para ejercer una medicina preventiva y, en su defecto, una curativa.

Pues bien, la política pública del AT implica que solo estamos proveyendo de médicos para las salas de emergencia, pero ninguno para la atención preventiva. Parte de la base que fracasamos en el objetivo primario de resolver los conflictos directamente entre las partes, sin la intervención de un tribunal. Espera que la necesidad jurídica se agrave de tal modo, que ya no quede otra posibilidad que pasar al quirófano, a tribunales. Solo en ese minuto, el Estado ofrece la posibilidad de contar con el AT. En ese sentido decimos que no se está actuando, sino solo reaccionando.

## 4) El nombramiento de AT usualmente recae en abogados recién recibidos

De ello se concluye que las personas obligadas a recurrir al sistema asistencial público tienen una precaria opción para satisfacer sus necesidades de justicia: un inexperimentado abogado a quien le recayó un forzoso nombramiento de AT, quien no necesariamente hizo su práctica en el área del Derecho necesaria para la apropiada defensa del caso.

## 5) La mayoría de los potenciales usuarios de este sistema desconocen su existencia

Diversos estudios estadísticos así lo demuestran<sup>17</sup>.

## 6) La designación como AT es una carga pública inconstitucional

Finalmente, si todas las anteriores críticas al AT fuesen erradas e injustas porque el AT es un sistema eficaz que permite un acceso expedito a la justicia, aún así el AT sería altamente criticable por constituir una carga pública arbitraria e ilegal.

En cuanto principal promotor del bien común, el Estado debe velar para que sus políticas sociales que impliquen transferencias de bienes o servicios afecten a la totalidad de los más pudientes y favorezcan a totalidad de los más desposeídos. Solo de este modo se evitan

<sup>16</sup> Ver Enciclopedia Británica en <http://www.britannica.com/bcom/eb/article/6/0,5716,53036+1+51751,00.html>.

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo, "Justicia y Marginalidad: Percepción de los Pobres", Estudio Empírico de la Corporación de Promoción Universitaria y el Departamento de Estudios Sociológicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1993, página 156.

injustas discriminaciones en contra de los obligados a transferir y odiosos favoritismos para con los beneficiados en adquirir. Para ello, el Estado debe encauzar estas transferencias con apego a las normas de carácter legal y constitucional que lo habilitan al efecto.

Pues bien, el AT es una carga pública en virtud de la cual la transferencia la soporta solo un reducido sector de "los más pudientes": los abogados. Ello atenta directamente contra el texto del artículo 19 N° 20 de la CPR que establece: "La Constitución asegura a todas las personas: (...) La igual repartición de los tributos (...) y la igual repartición de las demás cargas públicas". A modo de ejemplo, esto equivaldría a crear por ley un impuesto que afecte, exclusivamente, a los dentistas por el solo hecho de ser tales. Todos entendemos que si un impuesto es dado para una generalidad de individuos, como ocurre por ejemplo con la Ley de Renta, el tributo está igualmente repartido y es constitucional. Pues bien, del mismo modo podemos decir que si todas las profesiones tuvieran la carga pública de ejercer la profesión en favor de los sectores de escasos recursos por cierto plazo y en forma gratuita, dicha carga estaría igualmente repartida y no podría alegarse que es arbitraria e ilegal, no podría objetarse su constitucionalidad. En cambio, bajo el actual esquema de una carga sobrellevada únicamente por un reducido número de individuos dentro de una generalidad que podemos denominar profesionales, no cabe sino afirmar que la antedicha carga y la ley que la contempla son abiertamente inconstitucionales.

#### CONCLUSIÓN

Solo a través de un efectivo acceso a la justicia las sociedades pueden respirar aliviadas de que los demás derechos o fines que protege el ordenamiento jurídico, como son la vida, la libertad, la salud o la educación, estarán adecuadamente protegidos. De este modo, por un lado, la autoridad se ve limitada en el ejercicio de su poder y la población, por el otro, renuncia a solucionar los conflictos por medios informales haciendo justicia por su propia mano. Como consecuencia de este portentoso beneficio creemos que es en el mayor interés de la sociedad —quizás en pos de su propia preservación— trabajar por políticas sociales que en forma efectiva transformen a la justicia en un bien accesible para todos.

La discusión acerca de las políticas sociales en Chile es prácticamente nula. Nuestro retraso en la materia es tal que muchos todavía confían en dos recetas exclusivas para solucionar los problemas sociales: gasto indiscriminado de recursos —ya sea por la vía de subsidios o la creación de nuevas entidades públicas— y la coerción. Ejemplos de gasto indiscriminado de recursos es el propugnado por el Ejecutivo para las CAJ y por el Poder Judicial para los tribunales. Ejemplos de coerción son las obligaciones establecidas por el legislador para los postulantes de las CAJ y los AT.

No hemos llegado a ningún lado gastando recursos en pozos sin fondo ni asignando obligaciones en forma arbitraria. Consecuencia de estas políticas es que hoy ofrecemos a la gente de escasos recursos solo dos precarias opciones para satisfacer sus necesidades de justicia: un egresado de Derecho haciendo su práctica en la CAJ o un inexperimentado abogado a quien le recayó un forzoso nombramiento de AT. Cabe preguntarse si estas dos opciones son suficientes para dar por garantizado el acceso a la justicia en los términos exigidos por el artículo 19 N° 3 de la CPR. A nuestro entender, la conclusión ineludible es que están muy lejos de serlo.

Si bien este hecho es sostenido por diversos sectores de la sociedad, son muy pocas las iniciativas de mejoras al respecto. Lamentablemente debemos confirmar la notable sentencia que hace algunos años acuñara el filósofo Robert Nozick, quien afirmaba: "A pesar de lo que podría suponerse, rara vez se argumenta a favor de la legitimidad de alterar las instituciones sociales para alcanzar una mayor igualdad en las condiciones materiales"<sup>18</sup>. Efectivamente, la

<sup>18</sup> Citado por Charles Murray; Políticas Sociales, ¿Qué queremos en realidad?, Estudios Públicos, N° 47, invierno de 1992, página 208.

escasa discusión existente se ha centrado en la cantidad de recursos asignados y requeridos por nuestras políticas sociales, rara vez en sus efectos reales y, menos aún, en su justificación moral y práctica<sup>19</sup>. Este parece ser la esencia del problema con las CAJ y el AT.

Obviamente, a todos nos gustaría ver que la población tenga un acceso expedito y eficaz a la Justicia. La cuestión que interesa determinar es cómo lograrlo. Cuando el Estado ejerce toda su autoridad en la imposición de una carga pública —como son las obligaciones de los postulantes de las CAJ y de los AT— tenemos el legítimo derecho y también la obligación moral de preguntar dos cosas: ¿es justa la carga que se está imponiendo? y, habiéndose cumplido con dicha carga, ¿fue el aporte exitosamente transferido a los más necesitados? Frente a la primera interrogante, y a juzgar por las implicancias constitucionales que conlleva una carga pública en contravención al artículo 19 N° 20 de la CPR, es fácil advertir que la carga parece bastante injusta. Y frente al cuestionamiento del éxito de la transferencia, considerando los pésimos antecedentes de gestión, estudios estadísticos y la opinión generalizada de los vinculados al mundo del Derecho, el propio Estado tiene que responder a sus contribuyentes que su política social para garantizar un expedito acceso a la justicia ha sido un completo y permanente fracaso.

Es hora de enmendar rumbos y abandonar recetas tributarias de sistemas totalitarios. Chile, país moderno que se apronta a celebrar su bicentenario, puede y debe dar un golpe timón tal como lo hizo en materia de seguridad social. No hablamos de arreglos menores ni de reformas cosméticas, sino de una verdadera revolución. Hemos dejado pasar el tiempo en vano y ya es tiempo de hacer frente a lo que el Profesor Jaime Guzmán Errázuriz llamara la gran modernización pendiente.

#### BIBLIOGRAFÍA

1. AQUINO, SANTO TOMÁS DE. *Suma Teológica*, Madrid, Editorial Biblioteca de Autores Cristianos (BAC), 1956.
2. ARAYA G., Fernando y otros. *Asistencia Legal para Personas de Escasos Recursos, Curso Interamericano en Preparación y Evaluación de Proyectos (CIAPEP)*, Santiago, editado por el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1988.
3. AYLWIN O., Miguel y otros. *Justicia y Sectores de Bajos Ingresos*, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago, Editorial Ediar Conosur, 1988.
4. BATES HERMOSILLA, Luis. *Reflexiones sobre el Problema de la Asistencia Legal en Chile*, Santiago, editado por el Departamento de Práctica y Asistencia Legal de la P.U.C., 1978.
5. BATES HERMOSILLA, Luis. *Acceso a la Justicia, en Varios Autores, Justicia y Libertad en Chile*, Santiago, editado por la Corporación Libertas, 1992.
6. BATES HERMOSILLA, Luis. *Acceso a la Justicia y las Personas de Escasos Recursos, Cuadernos de Análisis Jurídico, Serie Seminarios N° 22 de la Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales*, Santiago, julio de 1992.
7. *Biblia, La Sagrada*; 9ª edición, Madrid, Editorial Biblioteca de Autores Cristianos, 1959.
8. CAMHI, Rosa y OSORIO, Claudio. *Justicia: Una Modernización Pendiente*, en Cristián Laurroulet, *Las Tareas de Hoy*, Santiago, Editorial Zig-Zag, 1994.
9. CASARINO VITERBO, Mario. *Manual de Derecho Procesal, Tomo II de Derecho Procesal Orgánico*, 5ª edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1992.
10. *Código Orgánico de Tribunales, Duodécima Edición Oficial*, Editorial Jurídica de Chile, aprobada por Decreto N° 1.456 del Ministerio de Justicia.
11. *Código de Procedimiento Civil, Undécima Edición Oficial*, aprobada por Decreto N° 1 del Ministerio de Justicia, del 6 de enero de 1993.
12. CONGRESO NACIONAL. *Boletín N° 861-07. Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que crea el Servicio Nacional de Asistencia Jurídica.*

<sup>19</sup> Charles MURRAY; *op. cit.*, páginas 207 y 214.

13. Corporación de Asistencia Judicial Metropolitana, Memoria del año 1990.
14. CORREA SUTIL, Jorge (Editor). *Situación y Políticas Judiciales en Latinoamérica*, Cuaderno de Análisis Jurídico, Serie de Publicaciones Especiales N° 2, Universidad Diego Portales.
15. CORREA SUTIL, Jorge y BARROS LEZAETA, Luis. *Justicia y Marginalidad: Percepción de los Pobres*, Santiago, editado por la Corporación de Promoción Universitaria, 1993.
16. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Acuerdo Extraordinario sobre Medidas para Mejor Atención y Rapidez en la Tramitación de los Procesos, 4 de diciembre de 1970.
17. DÁVILA, Roberto. Discurso del Ministro de la Corte Suprema en la ceremonia de celebración de la promulgación de la Ley N° 19.317, Auditorio del Ministerio de Justicia, agosto de 1994.
18. DAZZAROLA M., Claudia. *Las Barreras que Impiden el Acceso a la Justicia a las Personas Pobres*, Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Diego Portales, 1989.
19. Declaración Universal de Derechos Humanos; Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 217 A, 10 de diciembre de 1948.
20. Departamento de Práctica y Asistencia Legal de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Memoria Anual de 1974.
21. ERRÁZURIZ OSSA, Margarita y ORTIZ BONELA, Pura. *Los Problemas de Justicia de los Sectores de Bajos Recursos*, Estudios Jurídicos de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Volumen I, N° 2, julio de 1972.
22. ESTÉVEZ G., Carlos. *Manual del Abogado*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1950.
23. ESTÉVEZ VALENCIA, Carlos. *Políticas de Acceso a la Justicia en el Marco de la Superación de la Pobreza y de la Modernización del Estado*, Revista Vida y Derecho, diciembre de 1994.
24. FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL (FOSIS); *Programas y Beneficios Sociales*, Guía de Información 1995, Tema 10.
25. HAEUSSLER I., María Josefina. *Actividades de Apoyo a la Administración de Justicia en Chile*, en Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial, Tomo II, Santiago, editado por la Corporación de Promoción Universitaria, 1991.
26. HEISE GONZÁLEZ, Julio. *Historia Constitucional de Chile*, tercera edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1959.
27. INSTITUTO LIBERTAD. *Boletín Semanal*, Volumen III, N° 22, Boletín N° 861 que crea el Servicio Nacional de Asistencia Jurídica.
28. INVERTEC IGT S.A. *Informe Final sobre el Diagnóstico Organizacional para la Especificación de un Sistema Computacional de Información para la Gestión de la Corporación de Asistencia Judicial*, junio de 1994.
29. JUAN PABLO II. Encíclica Papal *Centesimus Annus*.
30. MINISTERIO DE JUSTICIA. *Memoria de 1990-1994*.
31. MINISTERIO DE JUSTICIA. Mensaje N° 177-325 del Presidente de la República al Presidente del Senado, que crea el Servicio Nacional de Asistencia Jurídica.
32. MINISTERIO DE JUSTICIA. *Metas y Leyes del Sector Justicia*, 1994.
33. MURRAY, Charles. *Políticas Sociales, ¿Qué queremos en realidad?*, Estudios Públicos, N° 47, invierno de 1992.
34. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *El Poder Judicial, su Crisis Actual, Vías Alternativas de Solución*, Serie Seminarios del Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, D/27/88.
35. NOVAK, Michael. *Juan Pablo II: La Nueva Ética de la Empresa*, Estudios Públicos, N° 50, otoño de 1993.
36. ORTEGA R., EUGENIO Y TIRONI B., ERNESTO. *Pobreza en Chile*, Santiago, editado por el Centro de Estudios para el Desarrollo, 1988.
37. OTTENBERG, ANA Y PÉREZ, FERNANDO. *Investigación Social y Estadística para el Trabajo Social*, Santiago, Colegio de Asistentes Sociales de Chile A. G., 1983.
38. PACHECO GÓMEZ, MÁXIMO. *Derechos Humanos: Documentos Básicos*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1987.
39. PEÑA GONZÁLEZ, CARLOS. *Situación y Políticas Judiciales en Latinoamérica*, Cuaderno de Análisis Jurídico, Serie de Publicaciones Especiales N° 2, Universidad Diego Portales.
40. PÉREZ, VÍCTOR; LEAY, CRISTIÁN; CHADWICK, ANDRÉS (Diputados). *Proyecto de Ley sobre Subsidio a la Demanda Jurídica*, Santiago, octubre de 1994.
41. PIETRABUENA RICHARD, GUILLERMO. *La Reforma Procesal Civil*, Revista Chilena de Derecho, Volumen 16, N° 3, septiembre-diciembre de 1989.

42. Pontificia Universidad Católica de Chile. Convenio con el Ministerio de Justicia y el Patronato Nacional de Reos, aprobado por Decreto de dicho Ministerio en abril de 1980.
43. RODRÍGUEZ GROSSI, JORGE. La Pobreza en Chile Hoy, Serie Seminarios del Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, S/11/86.
44. SCHÖNBOHM, HORST Y LÖSING, NORBERT. Sistema Acusatorio, Proceso Penal, Juicio Oral en América Latina y Alemania, Caracas, Venezuela, editado por Fundación Konrad Adenauer, 1995.
45. SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO Y SILVA, MARÍA PÍA. Los Colegios Profesionales en la Constitución, Revista Chilena de Derecho de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Volumen 16, N° 2, junio-agosto de 1989.
46. VALENCIA AVARIA, LUIS. Anales de la República, segunda edición, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1986.
47. VALENZUELA, EUGENIO. Proposiciones para la Reforma Judicial, Editor del Centro de Estudios Públicos, Santiago, Editorial Universitaria, 1991.
48. VARGAS VIANCOS, JUAN ENRIQUE y CORREA SUTIL, JORGE. Diagnóstico del Sector Judicial Chileno, Santiago, editado por la Corporación de Promoción Universitaria, 1995.
49. VERDUGO MARINKOVIC, MARIO y GARCÍA BARZELATTO, ANA MARÍA. Manual de Derecho Político, Santiago, Editorial Jurídica, 1979.
50. WAGNER SANTA MARÍA, PABLO. Informe a la Honorable Cámara de Diputados sobre la Asistencia Legal Gratuita y el Subsidio a la Demanda, editado por la bancada de la Unión Demócrata Independiente (U.D.I.), Valparaíso, 1994.
51. YÁÑEZ H., JOSÉ. La Asignación de los Recursos Estatales para la Administración de Justicia en Chile, en Proyecto de Capacitación, Formación Perfeccionamiento y Política Judicial, Tomo II, Santiago, editado por la Corporación de Promoción Universitaria, 1991.

Centros de Documentación:

- 1) Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- 2) Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.
- 3) Biblioteca del Congreso Nacional.
- 4) Corporación Administrativa del Poder Judicial.
- 5) Corporación de Asistencia Judicial Metropolitana.
- 6) Corporación de Promoción Universitaria.
- 7) Departamento de Planificación, Información y Estadística de Gendarmería.
- 8) Dirección de Orden y Seguridad de Carabineros de Chile.
- 9) Instituto Libertad.
- 10) Instituto Libertad y Desarrollo.
- 11) Ministerio de Justicia.