

LOS CIUDADANOS FRENTE AL ESTADO:
UNA MIRADA AL DERECHO A LA IGUAL
PROTECCIÓN EN EL EJERCICIO
DE LOS DERECHOS
ANTE LA ADMINISTRACIÓN

CITIZENS FACING THE STATE:
A LOOK AT THE RIGHT TO EQUAL
PROTECTION IN EXERCISE
OF RIGHTS BEFORE ADMINISTRATION

*Santiago Orpis J.
Ernesto Silva M.*

RESUMEN: La Constitución asegura a todas las personas la igual protección en el ejercicio de sus derechos, lo que implica garantizar que, frente a cualquier actuación jurisdiccional, sea en sede judicial o administrativa, todos puedan contar con la debida asesoría. Sin embargo, a pesar de que la jurisdicción administrativa dicta actualmente actos jurídicos de bastante complejidad técnica, las Corporaciones de Asistencia Judicial y la Defensoría Penal excluyen de su ámbito de asesoría temas administrativos generales, así como la asesoría en temas ambientales o tributarios. Lo anterior deja desamparados a quienes no puedan proveerse de un abogado en estas materias, contraviniendo el mandato constitucional, que no distingue entre la asesoría en temas judiciales y en otros temas, como los administrativos. El crecimiento de las facultades administrativas del Estado y la complejidad de las interacciones entre los ciudadanos y el Estado demanda una revisión de la forma en que se asegura el derecho a igual protección de los derechos ante la administración.

PALABRAS CLAVE: Igualdad - Ejercicio de los derechos - Jurisdicción administrativa – Defensa jurídica.

ABSTRACT: The Constitution guarantees all persons equal protection in the exercise of their rights, which means guaranteeing that, in the face of any

jurisdictional action, whether in a judicial or administrative venue, everyone can have the proper advice. However, despite the fact that the administrative jurisdiction currently dictates legal acts of considerable technical complexity, the Judicial Assistance Corporations and the Criminal Defense Office exclude from their scope of advice, general administrative issues, as well as advising on environmental or tax issues. This leaves homeless those who cannot provide a lawyer in these matters, contravening the constitutional mandate, which does not distinguish between legal advice and other issues, such as administrative. The growth of the administrative faculties of the state and the complexity of the interactions between citizens and the state demand a review of the way in which the right to equal protection of rights is assured before the administration.

KEYWORDS: Equality - Exercise of Rights - Administrative Jurisdiction - Legal Defense.

1. INTRODUCCIÓN

Durante la mayor parte del siglo XX y el siglo XXI, el Estado chileno ha crecido. Su crecimiento se ha dado tanto por el nivel del gasto público como por el desarrollo de nuevas funciones y tareas que inciden en la vida de las personas. Aumenta la recaudación y aumenta, también, la burocracia y el aparato estatal.

Las organizaciones estatales –públicas– tienen características diferentes a las organizaciones privadas. Surgen y se diseñan por un mandato de la autoridad elegida a través de una democracia representativa. Se financian y gestionan con los recursos aportados por los ciudadanos actuales –a través de impuestos– o los ciudadanos futuros –a través de endeudamiento–. Sus estructuras son más estables y rígidas que las organizaciones privadas, pues deben evitar que quien llegue al poder haga uso abusivo del mismo para atender fines particulares. Todo esto conlleva a que los Estados crecen, aumentan, pero requieren de procesos de modernización y transformación para lograr cumplir de forma adecuada las tareas que se le encomendaron.

Esto conduce al debate de los procesos de modernización del Estado. La modernización del Estado ha sido siempre un proceso difícil de conducir e implementar. Los incentivos de quienes tienen la responsabilidad de conducir los Estados no están alineados necesariamente con las necesidades de transformación del aparato público. Altos costos de transacción para generar acuerdos que permitan introducir reformas, organizaciones de trabajadores del sector público que defienden el estatus y el derecho de los trabajadores actuales, grupos de interés que defienden los beneficios, subsidios y políticas

existentes resistiéndose al cambio, son solo ejemplos de las dificultades para lograr reformas exitosas al sector público. Se suma a lo anterior la falta de gestión de la información para efectos de determinar y entender qué estructuras, diseños y políticas contribuyen de forma más efectiva al logro de los objetivos que la sociedad ha planteado al sector público.

Chile no ha estado ajeno a estas discusiones. Nuestro país ha enfrentado diversos debates conducentes a buscar mejoras sustanciales en la organización del Estado¹. Esos debates se han acentuado en la medida en que la relación entre los ciudadanos y el Estado se ha colocado en el centro de la discusión².

En efecto, la evolución de la sociedad chilena de las últimas décadas la ha transformado en una sociedad de personas de clase media, y en la cual la interacción de los individuos con el estado se coloca en el centro de la discusión. La mayoría de los chilenos interactúa con el estado en gran parte de su actividad diaria: en el transporte público, en la educación de sus hijos, en la atención de salud de su familia, en la obtención de documentos y trámites para lograr beneficios o subsidios, y, muy relevante para este trabajo, para poder desarrollar actividades e iniciativas propias que requieren de aprobación o autorización estatal.

Así, los individuos se enfrentan al estado no solo para la provisión de servicios indispensables para su vida cotidiana como el transporte, la educación o la salud, sino que dependen de la autoridad y discrecionalidad administrativa para el ejercicio de su derecho a desarrollar iniciativas y ejercer su libertad.

En muchos de estos casos, las decisiones de la autoridad pueden ser revisadas y controvertidas, en procesos que requieren el soporte y apoyo de un abogado para el adecuado resguardo de los derechos ante la administración. En la actualidad, dicha posibilidad está limitada o –en muchos casos– es inexistente.

¹ Si bien en Chile se han desarrollado diversas iniciativas para modernizar el Estado, los cambios más relevantes se han producido como consecuencia de crisis políticas y crisis de confianza. La agenda de modernización del Estado del año 2003 surge como respuesta al caso denominado MOP-GATE. La instalación de la institucionalidad para la transparencia el año 2007 surge a partir de la crisis de probidad en Chile Deportes y en los Programas Pro Empleo. Por último, las reformas políticas aprobadas en 2015 que incluyen nuevas normas sobre financiamiento de la política, sobre campañas y propaganda electoral, partidos políticos (entre otras), surgen a partir de los casos sobre financiamiento irregular de la política que irrumpen el año 2014. Las reformas han sido respuestas del sistema político ante la crisis políticas y de confianza, siendo las reformas, una manera de intentar recuperar la confianza ciudadana a través de mejoras institucionales y renuncias a ámbitos de poder e influencia.

² ANINAT y RAZMELIC (2018).

Tres son las entidades principales que cuentan con facultades de representación de los ciudadanos ante diferencias con el Estado; las Corporaciones de Asistencia Judicial, los abogados designados a través del turno, y la Defensoría Penal Pública³. Sin embargo, sus ámbitos de competencia son limitados. Existe una gran cantidad de materias respecto de las cuales no existe una forma de acceder a apoyo jurídico para lograr ejercer el derecho garantizado en el artículo 19 n.º 3 de nuestra Constitución Política; la igual protección en el ejercicio de los derechos.

En el presente trabajo, reconocemos que la interacción entre los ciudadanos y el Estado es un aspecto fundamental del proceso de modernización del Estado, e indagamos en la forma en que actualmente se resguarda el derecho a igual protección en el ejercicio de los derechos.

El trabajo se desarrolla de la siguiente forma. En primer término se explica el contenido y alcance del derecho a la defensa jurídica. Luego, se presentan los organismos encargados de implementar tal defensa, indicando las limitaciones y restricciones con las que actúan. En la tercera sección, el trabajo expone algunos ejemplos de trámites y procedimientos ante la administración del Estado que requieren o pueden requerir defensa jurídica y respecto de los cuales no existen servicios disponibles para la ciudadanía. La cuarta sección analiza y discute las implicancias de lo expuesto para efectos de posibles investigaciones futuras y para efectos de decisiones de política pública. Por último, se presentan las conclusiones.

2. LA CONSTITUCIÓN Y EL DERECHO A LA DEFENSA JURÍDICA

La Constitución, en su artículo 19 n.º 3, señala que toda persona tiene derecho a la igual protección en el ejercicio de sus derechos. Asimismo, en su inciso tercero, propuesto por el comisionado Silva Bascuñán, señala: “La ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos”.

Al revisar el sentido y alcance de esta disposición a luz de lo discutido en la Comisión Constituyente⁴, puede apreciarse que, de acuerdo con el profesor Silva, esta garantía no solo se refiera a la tramitación ante los tribunales, sino a toda la vivencia del ejercicio de los derechos consagrados en la Carta

³ Existen otras con competencias específicas en ciertos tipos de delitos, como el Instituto Nacional de Derechos Humanos o la Defensoría de la Niñez. Asimismo, hay otras en proceso de discusión legislativa como el Defensor del Contribuyente, en el marco proyecto de ley de Modernización Tributaria; *Boletín* 12.043-05.

⁴ Sesión 100 de la Comisión Constituyente, celebrada el 5 de enero de 1975.

Fundamental⁵. Asimismo, considera fundamental que quede asegurada en la Constitución, como presupuesto fundamental de la igualdad ante la justicia, la posibilidad de ser debidamente asistido o asesorado por abogados, ya sea por el que una persona elija o por el que ponga a su disposición la colectividad, sin ser indispensable que este tipo de asistencia para las personas desprovistas de recursos económicos sea prestada por el Estado o por el gobierno⁶.

En este sentido, su relevancia está dada, tal como lo señala el comisionado Eugenio Evans, porque a partir del amparo de este derecho se ampara

“el ejercicio de todos los derechos que el ordenamiento jurídico concede a las personas o grupos, ya sea ante la administración de justicia, la Contraloría General de la República, el Servicio de Seguro Social o ante quien deba conocer o resolver una situación en que esté involucrado un problema de vigencia de derechos”⁷.

Complementando lo anterior, Jaime Guzmán señala que la aplicación de este derecho puede ser de naturaleza jurisdiccional, pero que ello no solo se refiere a la jurisdicción propia de los tribunales del Poder Judicial, sino, también, a la jurisdicción administrativa, ya que la función jurisdiccional está preferentemente encargada a los tribunales, pero no exclusivamente a ellos, ya que la Administración del Estado ejerce también jurisdicción en ciertos casos, como los sumarios, u otros⁸.

Así, es claro que la garantía constitucional de igual protección en el ejercicio de los derechos tiene alcance no solo para garantizar el acceso a defensa jurídica ante los Tribunales de Justicia, sino que, como bien lo expresaron los comisionados Alejandro Silva Bascuñan, Eugenio Evans y Jaime Guzmán, se aplica también ante entidades de la administración pública, por cuanto ellas también aplican la ley por la vía jurisdiccional.

3. ASISTENCIA LEGAL A PERSONAS QUE NO PUEDEN PROVEERSE DE ELLA

3.1 Orígenes de la asistencia legal gratuita

La asistencia letrada a personas que no pueden proveerse de ella es un servicio que forma parte del sistema jurídico occidental, desde la época romana, donde,

⁵ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2018), p. 477.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Op. cit.*, p. 478.

⁸ *Op. cit.*, p. 488.

bajo la fórmula pretoria “si non habent advocatum, ego dabo”, se otorgaba asistencia letrada a quienes no pudieran proveerse de alguno⁹.

Algunos siglos después, en las *Siete partidas* se consagró la facultad al juzgador para obligar a un letrado a dar asistencia a una persona que no tenía los medios para proveerse de ella, debiendo al abogado hacerlo “por amor de Dios”¹⁰.

Luego, la ordenanza de abogados, emitida por los reyes católicos en 1495, contenía disposiciones referidas a los “abogados de pobres”, que fueron ,por tanto, aplicadas también en la capitanía general de Chile, durante el periodo colonial¹¹.

En virtud de lo anterior, hay registro de la existencia de un abogado de pobres en la Real Audiencia de Concepción (1565-1575) así como también, hay registro de la existencia de este oficio¹², remunerado por la Real Audiencia de Santiago, hasta el año 1784, cuando se estableció el sistema de turnos, en virtud del cual, se designaba, para cada año, a un abogado para defender las causas civiles, y otro para las causas criminales¹³, sin remuneración alguna.

Una vez producida la independencia nacional, esta institución continuó vigente, y fue reconocida en expresamente en la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales de Justicia, dictada en 1875, en virtud de la cual, en el inciso tercero del artículo 42, se facultó a los jueces de letras para designar cada mes a un abogado que defendiera gratuitamente las causas civiles, y otro las causas criminales, estableciéndose la misma facultad para la Corte de Apelaciones en el artículo 72 de esta ley. Finalmente, el artículo 407 de esta norma, estableció que es obligación de los abogados defender gratuitamente las causas de pobres que se les encomienden.

Luego, en 1943, al refundirse en un solo texto la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales de Justicia, y sus modificaciones posteriores, en el *Código Orgánico de los Tribunales*, las disposiciones relativas a la asistencia judicial y el privilegio de pobreza, incluyendo las normas que regulan el turno gratuito de los abogados, fueron agregadas bajo el título XVII, que será analizado más adelante.

3.2 Del Servicio de Asistencia Judicial

Luego de la creación de los primeros códigos chilenos, que sirvieron como base al ejercicio de la profesión de abogado, desde la segunda mitad del siglo

⁹ DOYHARCABAL (1983), p. 36.

¹⁰ ALFONSO X (1265), p. 436.

¹¹ DOUGNAC (1973), pp. 26-27.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

XIX, con la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales de Justicia, el legislador procuró regular el ejercicio de la profesión de abogado, y su organización.

Años después, a través del decreto ley n.º 406, del 19 de marzo de 1925, se creó el Colegio de Abogados, cuya norma fundamental fue reemplazada por la ley n.º 4.409, en 1928. Esta norma establecía que era el Consejo General del Colegio de Abogados el que administraba el Registro de Abogados de la República, cuya inscripción era necesaria para ejercer la profesión de abogado.

Asimismo, a través del artículo 1º de la ley n.º 5520, de 1934, se agregó, como una de las obligaciones del Colegio de Abogados, en el artículo 12 letra ñ), la creación y mantención de consultorios jurídicos para pobres, y el artículo 523 del *Código Orgánico de Tribunales*, se estableció como requisito para ser abogado, haber servido en el Consultorio Jurídico para pobres, a satisfacción del consejo del Colegio de Abogados.

3.3. *Las Corporaciones de Asistencia Judicial*

Este régimen de asistencia jurídica gratuita se mantuvo en términos similares, desde 1943 hasta principios de la década de 1980, cuando, a través del decreto ley N° 3621, de 1981, del Ministerio de Justicia, se eliminó la afiliación obligatoria a los colegios profesionales, incluyendo el Colegio de Abogados.

Luego, a través de la ley n.º 17995, dictada también en 1981, se derogó la obligación de los Colegios de Abogados de mantener consultorios de asistencia jurídica para pobres, transformando los consultorios creados en virtud de lo dispuestos en la letra ñ) del artículo 12 de la ley n.º 4.409, en tres Corporaciones de Asistencia Judicial, domiciliadas en Santiago, Valparaíso y Concepción, a las que, algunos años después, a través de la ley n.º 18632, se agregó una Corporación de Asistencia Judicial con asiento en la ciudad de Iquique.

Las Corporaciones de Asistencia Judicial son las continuadoras del Colegio de Abogados, en lo referente a los servicios de asistencia judicial, y son servicios públicos que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo como sus objetivos principales la prestación de servicios de asistencia jurídica y judicial a personas de escasos recursos, y otorgar los medios para realizar la práctica profesional necesaria para obtener el título de abogado¹⁴.

¹⁴ Ley n.º 17.995 que Concede personalidad jurídica a los servicios de asistencia jurídica que se indican, en las regiones que se señalan. Artículo 2.

En virtud de la autonomía legal que cada Corporación de Asistencia Judicial tiene, y porque no existe norma alguna que regule o dé extensión a la garantía constitucional establecida en el art. 19 n.º 3. Por ello, cada una de ellas es soberana de determinar las materias sobre las que otorgará asistencia jurídica.

Así, de acuerdo con lo señalado por la directora general de la Corporación de Asistencia Judicial Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, y el director general de la Corporación de Asistencia Judicial de la Región de Valparaíso¹⁵, las materias excluidas de la competencia de cada Corporación de Asistencia Judicial fueron acordadas en el documento “Sistema de Derivaciones entre las Corporaciones de Asistencia Judicial”, suscrito por las cuatro corporaciones de asistencia judicial, en 2013.

En este documento¹⁶, así como en las páginas web de estos servicios, es posible apreciar que las Corporaciones de Asistencia Judicial solo entregan asistencia en algunos asuntos civiles, laborales, penales y de familia, excluyéndose expresamente la asistencia jurídica en todas aquellas materias que no requieran asistencia de un abogado, y temas tributarios, comerciales, mineros, arbitrales, administrativos, de aguas, ambientales, de derechos del consumidor, o juicios o asuntos de conocimiento de jueces de Juzgados de Policía Local, entre otros.

3.4 La Defensoría Penal Pública

La Defensoría Penal Pública es un servicio público, descentralizado funcionalmente y desconcentrado territorialmente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto

“proporcionar defensa penal a los imputados o acusados por un crimen, simple delito o falta que sea competencia de un juzgado de garantía o un tribunal de juicio oral en lo penal y de las respectivas cortes, en su caso, y que carezcan de abogado”¹⁷.

Fue creado en el año 2001, en el marco de la Reforma Procesal Penal, y de acuerdo con lo señalado por el Defensor Nacional¹⁸ en virtud de lo dis-

¹⁵ Estos oficios fueron enviados como respuesta los oficios n.º 26799 y 26781 enviados por el secretario de la Cámara de Diputados, Miguel Landeros, en representación del exdiputado Ernesto Silva.

¹⁶ CORPORACIÓN DE ASISTENCIA JUDICIAL DE TARAPACÁ Y OTROS (2013).

¹⁷ Ley n.º 19718, que crea la Defensoría Penal Pública. Artículos 1 y 2.

¹⁸ Oficio n.º 283, de fecha 5 de mayo de 2017, enviado por el Defensor Nacional al secretario general de la Cámara de Diputados.

puesto en el artículo 2° de la ley n.° 19718, que crea la Defensoría Penal Pública, los profesionales de la Defensoría Penal Pública tratan todas las materias jurídicas propias de la defensa penal técnica, esto es, derecho penal –parte general y especial–, leyes especiales (ley n.° 20000, ley n.° 20066, ley n.° 18216, etc.), derecho procesal penal, derecho penitenciario, ley de responsabilidad penal adolescente, derecho constitucional y tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile, y que se encuentren vigentes.

3.5 El turno de abogados

El título xvii del *Código Orgánico de Tribunales* regula el acceso a la justicia de quienes cuenten con privilegio de pobreza, permitiéndoles realizar sin costo actuaciones judiciales, realizar las consignaciones que exige la ley para interponer determinados recursos, y no ser condenadas al pago de costas judiciales, salvo en el caso de litigación temeraria, realizar gratuitamente inscripciones en el Registro Civil y otras diligencias.

Asimismo, el artículo 595 de este *Código* señala que corresponde a los jueces de letras designar cada mes y por turno un abogado que defienda las causas civiles y otro que defienda las causas del trabajo de las personas que hubieren obtenido privilegio de pobreza, pero cuando la necesidad lo requiera, la Corte de Apelaciones respectiva podrá disponer de la designación de dos o más abogados.

Los abogados designados en el turno deberán defender gratuitamente hasta su término las causas de pobres que se les encomienden¹⁹, salvo que se excepcionen por motivos justificados que serán calificados por el juez. En caso de no hacerlo, será sancionado con la suspensión del ejercicio profesional por hasta seis meses, por el tribunal que conozca de la causa en que se hubiere producido el incumplimiento.

Esta obligación que pesa sobre los abogados ha sido cuestionada por el Tribunal Constitucional, a través de una sentencia de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, que eliminó del artículo 595 del *Código Orgánico de Tribunales*, la referencia a la gratuidad señalada en el inciso primero, señalando que la eliminación de esta palabra tiene relación con eliminar:

“el impedimento que el contiene para que el abogado designado en el turno pueda cobrar del Estado una justa compensación por su trabajo, pero deja enteramente a salvo el derecho de las personas a ser asistidas gratuitamente, en los términos consagrados en la Carta Fundamental”²⁰.

¹⁹ *Código Orgánico de Tribunales*. Artículo 598.

²⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2009), rol N° 1254-08. Considerando nonagésimo octavo,

3.6 Otras entidades gubernamentales que tienen facultades para defender los derechos de las personas

Si bien no existen otras entidades estatales encargadas específicamente de defender gratuitamente a personas de escasos recursos, el legislador ha previsto que, para la protección de determinados bienes jurídicos, existan órganos de la administración del Estado puedan presentar acciones judiciales, y también prestar asesoría a las personas.

En el primer caso encontramos, por ejemplo, a la Defensoría de la Niñez, facultada para deducir querellas y acciones en casos que involucren a niños, y revistan carácter de gravedad, relevancia o interés social comprometido²¹, y el Instituto Nacional de Derechos Humanos, facultado para deducir acciones legales ante los Tribunales de Justicia, en el ámbito de su competencia, y en específico, respecto de hechos que revistan el carácter de crímenes de genocidio, de lesa humanidad o de guerra, desaparición forzada de personas, tráfico ilícito de migrantes o trata de personas²².

Otro ejemplo similar a los anteriores, es la facultad establecida en favor del Servicio Nacional del Consumidor, recientemente modificada, en virtud de la cual se le faculta para hacerse parte en las causas que comprometan el interés general de los consumidores²³.

Por su parte, encontramos en el segundo caso a este servicio, que también cuenta con la facultad de realizar acciones para informar y educar a los consumidores²⁴, similares a aquellas con las que cuenta el Instituto Nacional de Propiedad Industrial²⁵, en virtud de las cuales prestan asesoría a los usuarios y consumidores para el ejercicio de sus derechos en los ámbitos de su competencia.

Adicionalmente a las instituciones mencionadas y a otras que existen en nuestro ordenamiento jurídico, en la actualidad se encuentra en proceso de estudio otra propuesta conducente a establecer una institucionalidad para la defensa de las personas, en este caso, ante el Servicio de Impuestos Internos. En el proyecto de ley de Modernización Tributaria (*Boletín* 12.043-05), presentado por el Ejecutivo este año 2018, se propone la creación de

²¹ Ley n.º 21067, que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez. Letra b) del art. 3º e incisos 4º y 5º.

²² Ley n.º 20405 del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Numeral 5º del art. 3º

²³ Ley n.º 19496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores. Letra g) del art. 58.

²⁴ Ley n.º 19496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores. Inciso 1º del art. 58.

²⁵ Ley n.º 20254, que crea el Instituto Nacional de Propiedad Industrial. Letra d) del art. 3º.

la Defensoría del Contribuyente (DEDECON), cuya función sería la de velar por el respeto y observancia de los derechos de los contribuyentes en su relación con el SII y por el cumplimiento por los contribuyentes de las normas tributarias. Se considera, además, que la DEDECON se constituye con un mandato de lograr mayor eficiencia, toda vez que buscaría obtener soluciones eficientes y menos costosas tanto para el fisco como para los contribuyentes, evitando litigios innecesarios.

4. LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LOS CIUDADANOS

La interacción entre Estado y los ciudadanos, comprende un complejo entramado de derechos y deberes mutuos, que implican la realización de múltiples actos jurídicos, que se encuentran regulados en la ley, que interactúan a través de procedimientos que ella misma ley establece. A continuación, profundizaremos en los elementos que forma parte de esta relación.

4.1 *El Estado*

La Administración del Estado está compuesta actualmente por veintitrés ministerios, treinta y cinco subsecretarías, dieciséis gobiernos regionales²⁶, 346 comunas y más de cien organismos descentralizados²⁷, muchos de los cuales interactúan con los ciudadanos, y son capaces de dictar normas y regulaciones, y, en algunos casos, de exigir directamente su cumplimiento, o hacerlo a través de los Tribunales de Justicia.

Sin embargo, con el tiempo, la cantidad de órganos de la administración tiende a aumentar, con gran rapidez. Basta solo con revisar las leyes publicadas en 2017, para observar que solo el año pasado, se publicaron las leyes que crearon: la Dirección General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas²⁸, el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, la Región de Ñuble y las provincias de Diguillín, Punilla e Itata²⁹, la Comisión para el Mercado Financiero³⁰, el cargo de Gobernador Regional para cada

²⁶ Ley n.º 21074 sobre fortalecimiento de la regionalización del país.

²⁷ CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2018); "Organigrama de la Administración del Estado".

²⁸ Ley n.º 21044, que crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas.

²⁹ Ley n.º 21033, que crea la XVI Región de Ñuble y las provincias de Diguillín, Punilla e Itata.

³⁰ Ley n.º 21000, que crea la Comisión para el Mercado Financiero.

una de las regiones del país³¹ y, a través de la ley que establece un nuevo sistema de educación pública³², setenta nuevos servicios locales de educación. Es decir, noventa y dos nuevas entidades administrativas, que traen consigo capacidad para dictar actos administrativos, probablemente, nuevos trámites, y nuevos procedimientos administrativos.

Un efecto que tiene la creación de nuevos órganos, es que se van atomizando las competencias, lo que, a su vez, genera órganos altamente especializados en materia muy específicas. Esto termina produciendo que estos órganos dictan normas y regulaciones, que por su complejidad técnica, sean incomprensibles o inaplicables para los ciudadanos, generando así un obstáculo importante en la interacción entre los ciudadanos y el Estado.

En este sentido, el paradigma de una norma de aplicación general, pero incomprensible para los ciudadanos e, incluso, los profesionales del área respectiva, fue la reforma tributaria³³ aprobada en 2014.

Ella contiene, por ejemplo, una modificación a la ley de la renta, que establece un régimen especial para micro, pequeñas y medianas empresas, cuyo primer requisito es

“a) Tener un promedio anual de ingresos percibidos o devengados por ventas y servicios de su giro, no superior a 50.000 unidades de fomento en los tres últimos años comerciales anteriores al ingreso al régimen, y mientras se encuentren acogidos al mismo”³⁴.

Resulta evidente que este primer requisito, tan importante para determinar el régimen de tributación aplicable a un microempresario, resulta incomprensible para la gran mayoría de ellos.

4.2 La Ley

La ley, como componente sustantivo de la relación de entre el Estado y los ciudadanos, siguiendo la definición prescrita en el *Código Civil*³⁵, es una fuente de obligaciones tanto para el Estado, como para los ciudadanos.

Bajo este concepto de ley, se comprenden varios miles de normas jurídicas, de distinta jerarquía, extensión y publicidad, emitidas día a día por

³¹ Ley n.º 20990, que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional.

³² Ley n.º 21040, que crea el Sistema de Educación Pública.

³³ Ley n.º 20780 sobre reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributaria.

³⁴ Decreto ley n.º 824, de 1974, que aprueba texto que indica sobre de la ley de Impuesto a la Renta. Inciso 1º de la Letra A del art. 14 ter.

³⁵ *Código Civil*. Artículo 1º.

cientos de entidades públicas que la misma ley autoriza. Se presume, que todas ellas son conocidas por todos los ciudadanos, y que, por tanto, es obligatoria su obediencia.

Para simplemente dimensionar lo que ello significa, es posible observar en la *Recopilación de leyes y reglamentos* de la Contraloría General de la República³⁶, que solo entre enero y abril de este año se publicaron veintisiete leyes, seis decretos con fuerza de ley, veintiocho decretos supremos promulgatorios de acuerdos, convenios, protocolos, tratados y otras convenciones internacionales, setenta reglamentos y un autoacordado. Y lo anterior no contabiliza la enorme cantidad de decretos, decretos exentos, circulares, ordenanzas municipales y otros actos administrativos, cada uno de los cuales, de manera casi imperceptible, en la gran mayoría de los casos, va generando obligaciones, y determinando la relación entre el Estado y los ciudadanos.

Lo anterior, produce que los ciudadanos deban concurrir a la Administración del Estado, cada vez con mayor frecuencia, a realizar trámites, solicitar permisos, o hacer diligencias.

4.2.1 Los permisos ante la Administración Pública

Si bien no es el objetivo del presente trabajo enumerar todos los trámites y permisos que deben obtenerse ante la Administración Pública, sí resulta ilustrativo enunciar algunos de ellos, con el objetivo de evidenciar su cantidad y complejidad.

Para lo anterior, con el objetivo de tener una visión preliminar de esta problemática, resulta útil revisar las respuestas de órganos de la administración del Estado a una serie de oficios enviados por uno de los autores del presente trabajo a distintos órganos de la Administración del Estado, con el objetivo de recabar el listado de autorizaciones y permisos que los ciudadanos deben recabar ante ellos.

De ellas, pueden destacarse las siguientes:

- a) Servicio de Salud: A través de oficios, los diversos servicios de salud informaron que, ante ellos³⁷, los ciudadanos debían obtener cerca

³⁶ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2018).

³⁷ Listado total de oficios de respuesta.

Oficios ord. 639 del 20 de abril de 2017, de la SEREMI de Salud de la Región de Arica y Parinacota; ord. N° 989 del 27 de junio, de la SEREMI de Salud de la Región de Tarapacá; ord. 473, del 3 de mayo de 2017, de la SEREMI de Salud de la Región de Antofagasta; ord. 898, del 18 de abril de 2017, de la SEREMI de Salud de Atacama; ord. 412, del 6 de abril de 2017, de la SEREMI de Salud de Coquimbo; ord. 726, del 16 de mayo de 2017 y 525, del 30 de marzo de 2017, de la SEREMI de Salud de Valparaíso; ord. 3617, del 23 de junio de 2017, de la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana; ord. 853, del 12 de abril de 2017,

de ochenta permisos sanitarios distintos ante los Servicios de Salud, que van desde la autorización para abrir una clínica o un hospital, pasando por un permiso para la instalación de todo lugar destinado a la acumulación, selección, industrialización, comercio o disposición final de basuras y desperdicios de cualquier clase, hasta el permiso para instalación, funcionamiento, ampliación o modificación de establecimientos destinados a la producción, elaboración y/o envase de alimentos y de establecimientos destinados al almacenamiento, distribución o venta de alimentos que necesiten refrigeración.

Cabe señalar que en varios casos, cuyo porcentaje varía dependiendo del año, el Servicio de Salud, y el tipo de solicitud, las solicitudes son rechazadas o deben ser retiradas, lo que podría dar cuenta de la falta de conocimiento de los solicitantes respecto de los requisitos exigidos en la ley.

Por ejemplo, en el Servicio de Salud de Tarapacá, en 2013, un 65% de los permisos para la instalación de agua potable, un 74% de los permisos de aguas servidas y un 89% de los permisos para almacenamiento y transporte, fueron retirados sin terminar su tramitación, y en el mismo año, en el Servicio de Salud de la Región del Maule, el 76% de los permisos solicitados relacionados con Emisiones y Residuos Industriales fue rechazado.

- b) Dirección General de Aguas: De acuerdo con lo informado por el servicio público³⁸, este se encuentra autorizado para otorgar quince tipos permisos y autorizaciones distintas, entre los que se encuentran la constitución de derechos de aguas consuntivos y no consuntivos, la autorización de extracciones sin necesidad de constituir derechos de aprovechamiento en zonas de escasez, la modificación de puntos de captación y la autorización de construcción, modificación, cambio y unificación de bocatomas.

Asimismo, es posible apreciar en la página web de este Servicio³⁹ la dificultad que existe para inscribir, por ejemplo, derechos de aguas. De todos los derechos de aguas solicitados entre 2010 y 2014, en la

de la SEREMI de Salud de la Región de O'Higgins; ord. 913, del 17 de abril de 2017, de la SEREMI de Salud del Maule; ord. 882, del 10 de abril de 2017, de la SEREMI de Salud de la Región del Bio Bio, ord. 1378, del 23 de junio de 2017, de la SEREMI de Salud de la Región de la Araucanía; ord. 575, del 26 de abril de 2017, de la SEREMI de Salud de la Región de los Ríos; ord. 642, del 19 de junio de 2017, la SEREMI de Salud de la Región de los Lagos; ord. 357, del 13 de abril de 2017, de la SEREMI de Salud de la Región de Aysén; ord. 473, del 9 de mayo de 2017, de la SEREMI de Salud de la Región de Magallanes.

³⁸ Ord. N° 216, emitido el 31 de mayo de 2017, por el Director General de Aguas.

³⁹ DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2018).

Región Metropolitana, solo 47 fueron aprobados, 185 fueron denegados, 32 se encuentran desistidos y 93 se encuentran aún pendiente de resolución.

- c) Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN): Por su parte, SERNAGEOMIN señaló⁴⁰ que otorga nueve permisos distintos, entre los que se encuentran, por ejemplo, la aprobación de planes de cierre mineros, aprobación del método de explotación minero, o la autorización para el tránsito de vehículos de pasajeros al interior de una mina.

Un ejemplo de la forma cómo se aprueban los permisos, en la Región de Coquimbo, entre 2013-2016, fueron ingresados a tramitación 1 605 proyectos de explotación minera. De ellos, seis fueron rechazados, veintiuno fueron abandonados, 56 fueron desistidos, ciento nueve fueron observados y 1 185 fueron aprobados.

- e) Servicio de Impuestos Internos (SII): De acuerdo con lo informado por el SII⁴¹, este organismo de la administración del Estado tiene entre sus facultades: liquidar o reliquidar impuestos, tasar la base imponible y la aplicación de sanciones administrativas, en caso de infracciones a la normativa.

Asimismo, de acuerdo con la información entregada por el SII, en la Operación Renta 2018⁴², 416 599 declaraciones de impuesto a la renta fueron rechazadas, que representan un 11,3% del total de declaraciones, a pesar de que el 83,31% de los contribuyentes declararon utilizando la propuesta ofrecida por el SII.

4.3 Las Leyes Procedimentales

Las leyes procedimentales, como componentes formales de la relación entre el Estado y los ciudadanos, establecen la forma a través de la cual estos pueden entablar un diálogo con el Estado, ya para solicitar un permiso o autorización, o para oponerse a una sanción, entre otros motivos.

La Constitución Política, en el numeral 18 del artículo 63, señala como materia de ley, a aquellas que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública.

En virtud de lo anterior, la ley n.º 19880 Orgánica Constitucional, establece las bases de los procedimientos que rigen la actuación de los órganos

⁴⁰ Ord. n.º 1235 de fecha 20 de Junio de 2017, el director nacional del Servicio Nacional de Geología y Minería.

⁴¹ SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (2018).

⁴² *Ibid.*

de la administración del Estado. De acuerdo con lo señalado en el artículo primero de esta ley, el procedimiento establecido en ella es el procedimiento general, y también es el procedimiento supletorio, en el caso en que la ley establezca procedimientos especiales.

Sin embargo, lamentablemente, los procedimientos especiales están lejos de ser excepcionales. Tal como señalaba el profesor Luis Cordero Vega hace algunos años⁴³, desde 1990 en adelante, cada nuevo marco regulatorio de interés ha ido acompañado de un sistema de solución de controversias específico, por lo que se habían agregado, hasta el año 2011, 78 nuevos mecanismos de solución jurisdiccional, llegando a existir en el país, solo considerando las cuestiones contenciosas administrativas, es decir, las que enfrentan a los ciudadanos y el estado, más de 160 tipos de procedimientos administrativos distintos.

5. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

¿Cómo abordar estos desafíos? ¿Cómo generar condiciones que aseguren a todas las personas la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos ante un estado que crece en presupuesto, regulación y especialización? Sin duda, se trata de un desafío muy complejo.

5.1. *Un problema creciente*

Como se ha señalado previamente, tres son las tendencias principales que afectan el derecho a igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos. La primera es el crecimiento de la burocracia y sus atribuciones en materias de permisos y autorizaciones. La segunda es el crecimiento de procedimientos e institucionalidades especializadas para la resolución de conflictos entre los particulares y el Estado, y la tercera, es la falta de adaptación de la institucionalidad a la que la ley otorga competencia para asegurar el acceso a la justicia, a la nueva realidad regulatoria, ya que, a pesar de todos los cambios ocurridos durante los últimos años, no ha sufrido mayores cambios en los últimos treinta o cincuenta años. La combinación de ellas genera la necesidad de reflexionar sobre un posible camino de acción.

El crecimiento de la burocracia –más allá del mérito de cada nueva entidad que se crea– es una tendencia consistente con los incentivos de los actores políticos. Dada la dificultad de resolver los asuntos públicos comple-

⁴³ CORDERO (2011).

jos, los actores políticos buscan mostrar a sus electores que intentan resolver los asuntos a través de distintas herramientas. Una de ellas es la creación de organismos “expertos” o especializados, que supuestamente cuentan con las capacidades para abordar desafíos complejos. Así, con cada nuevo aparato público creado, pueden mostrar ante sus bases de apoyo que han tomado iniciativa y acción para abordar los problemas, aun cuando la herramienta –crear una nueva entidad– no sea la más eficiente.

De igual forma, la economía política positiva muestra que tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo tienen incentivos a establecer procedimientos exhaustivos y detallados –aun cuando ello aumente los costos de transacción, genere ineficiencia y se limite el acceso de los más pobres– para el actuar de los servicios públicos. Ello, pues a través de dichos procedimientos se busca inducir a los funcionarios públicos a seguir los lineamientos, procedimientos y pasos, que los políticos esperan que se realicen. Así, los procedimientos administrativos y su nivel de detalle y complejidad, no son, sino una forma en la cual los actores políticos buscan controlar el comportamiento de la burocracia, reduciendo su autonomía e induciendo su actuar en la lógica deseada por el congreso y el ejecutivo que las crearon.

Estas tendencias, que –como se ha dicho– son una respuesta coherente con los incentivos que enfrentan los actores políticos, conducen a resultados indeseados respecto de los ciudadanos y del resguardo del derecho a igual protección ante la ley.

5.2. Un problema con respuesta incierta

Dado lo anterior, cabe preguntarse cómo abordar el asunto. La tendencia mayoritaria busca abordar la consecuencia, no la causa. Así, y ante el crecimiento de servicios públicos, el aumento de permisos y autorizaciones, y el surgimiento de procedimientos especializados, la respuesta primaria suele ser la creación de mecanismos especializados para la defensa del ciudadano. Surgen así los defensores del consumidor, del contribuyente, de la infancia, por mencionar sólo algunos.

Pero esta estrategia se hace cargo de las consecuencias de la dinámica expansiva de la burocracia, y no de las causas que inciden en dicho crecimiento. El perseverar en la creación de organismos especializados de defensa de las personas ante un Estado que crece, conducirá, a su vez, a un mayor crecimiento del Estado, a la existencia de más procedimientos y conflictos complejos, y –por tanto–, a hacer más complejo el derecho a igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos.

Además, la existencia de instituciones defensoras distintas hacen que el ciudadano no sepa finalmente a quien recurrir en el caso de necesitar

ayuda, y que frente a problemas complejos, que tengan aristas múltiples, como tributarias, ambientales, civiles y penales, deba tratar con entidades asesoras distintas, lo que, además de ser menos eficiente, hace más compleja la recepción de asesoría.

Abordar las causas –no las consecuencias– que explican el crecimiento burocrático y la especialización procedimental y jurisdiccional es una tarea mucho más compleja y de largo aliento. Implica entender de mejor forma los incentivos que enfrentan los actores políticos al momento de formular las políticas públicas y abordar los diseños institucionales.

Sin embargo, aun cuando se trate de un esfuerzo de mayor complejidad, puede ser un esfuerzo más conducente a asegurar el derecho de las personas a igual protección de la ley.

En ese sentido, más que preguntarse qué se debe hacer ante el crecimiento administrativo, se requiere entender si dicho crecimiento es necesario o no, y si existen formas de alterar los incentivos para los actores políticos que participan en el proceso de formulación de políticas públicas.

Bajo esta lógica, una mirada escéptica del *status quo* imperante en términos de institucionalidad y procedimientos puede ayudar como punto de partida. ¿Tienen sentido todos los procedimientos, permisos, autorizaciones que hoy requiere el ordenamiento jurídico? ¿Existen servicios públicos o procedimientos que surgieron en un momento y contexto pero que ya no sirven al contexto actual? Estas y otras preguntas pueden iluminar el tipo de análisis que puede ayudar a ofrecer una mirada alternativa a la lógica de crear nuevos organismos de defensa de los ciudadanos.

5.3. Hacia una posible agenda de investigación y debate en la materia

Coherente con lo anterior, consideramos necesario un debate y una agenda de investigación que evalúe críticamente los procedimientos, autorizaciones y solicitudes hoy requeridos en los diversos servicios y reparticiones gubernamentales. Este debate ya se ha generado –por ejemplo– en relación con la institucionalidad ambiental, donde las entidades especializadas y los procedimientos de autorización han generado –para algunos– una dinámica de inmovilismo y extrema dificultad para el ejercicio de los derechos de las personas.

Sin embargo, en instancias y procedimientos mucho más acotados y sencillos, existe una oportunidad de evaluar el mérito y la necesidad de tanto requerimiento. En el caso de este trabajo, se ha dado cuenta de los procedimientos y autorizaciones que recaen en instituciones como los Servicios de Salud, la Dirección Nacional de Aguas, el SERNAGEOMIN y el SII, pero

son muchas las entidades cuyos procesos y atribuciones pueden ser objeto de escrutinio.

Sugerimos cuatro posibles líneas de investigación a futuro. La primera es una corriente que evalúe el mérito de las atribuciones y procedimientos de los servicios públicos en la actualidad, en lo que se refiere a la forma en que afectan el derecho de las personas a igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos. Someter a las agencias públicas y a sus procedimientos a este análisis puede contribuir a una mejor comprensión de las oportunidades de mejora y cambio.

Una segunda línea de investigación podría referirse a la recolección de evidencia sobre la discrecionalidad burocrática en el ejercicio de sus funciones, al momento de otorgar permisos, autorizaciones y resoluciones. Ya en esta primera investigación exploratoria hemos podido constatar que en diferentes regiones del país, un mismo servicio público puede tener tasas de rechazo de solicitudes muy diversas del resto para un mismo asunto, cuestión que podría explicarse –al menos intuitivamente– por la existencia de distintos criterios al interior de un mismo organismo. Así, ante reglas iguales, en distintas regiones se aplican criterios diferentes, evidenciando que la discrecionalidad administrativa puede representar un papel negativo en la certeza necesaria para lograr una igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos. Una agenda de investigación que recolecte evidencia, que compare prácticas y que sistematice información, puede generar un insumo de alto valor para la reflexión y evolución de los servicios públicos y sus facultades hacia el futuro.

Una tercera línea de investigación tiene relación con los incentivos y restricciones que los actores políticos enfrentar al momento de diseñar nuevas agencias públicas, nuevos procedimientos y nuevas formas de resolución de conflictos. Tal como se ha señalado, los incentivos de los actores políticos están alineados con crear más burocracia y especificar los procedimientos que deben seguir. La pregunta, entonces, es, ¿cómo influir en dichos incentivos para evitar que el crecimiento burocrático afecte negativamente los derechos de las personas en su interacción con el estado? Ya existen algunas iniciativas en curso, y profundizar en su estudio y comprensión puede ser muy relevante para el futuro.

A modo de ejemplo, la literatura de impacto regulatorio busca anticipar al momento de la construcción de una norma, cuáles pueden ser los impactos esperados de dicha regulación hacia el futuro, incluyendo otros ámbitos que no son abordados directamente por la ley. Esta idea está recogida en nuestro ordenamiento jurídico, por ejemplo, en el artículo 5 del Estatuto PYME⁴⁴ que demanda que cualquier propuesta de nueva regulación debe

⁴⁴ Ley n.º 20416, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño.

someterse previamente a un examen de impacto regulatorio en las pequeñas y medianas empresas.

De esta forma, se eleva el umbral de exigencia para una nueva regulación, pues cualquiera sea su objetivo, no puede afectar la competitividad y productividad de las empresas a regular o, al menos, debe hacer explícito que existe dicho riesgo. En la misma línea de pensamiento, pero con un instrumento diferente, el Instructivo Presidencial que exige acompañar un Informe de Productividad previo a ciertos proyectos de ley⁴⁵, constituye también una forma de alterar los incentivos de los actores políticos y elevar los costos para crear una nueva regulación. Por último, la discusión sobre la iniciativa –no aprobada– de exigir que todas las mociones parlamentarias deban ser acompañadas de un informe de competitividad va alineado también con elevar los estándares de exigencia para crear una nueva regulación.

En este sentido, podría estudiarse si, en los mismos informes de competitividad debiera incorporarse, como un criterio a evaluar, la accesibilidad de la norma, analizando a quienes se aplicará, y si ellos cuentan con herramientas para entenderla y hacer valer sus derechos, o si, especialmente las personas más pobres, tendrán acceso a asesoría en su aplicación.

Una última línea de investigación tiene que ver con revisar si las instituciones a quienes la ley hoy encarga amparar el acceso a la justicia de los chilenos; principalmente las Corporaciones de Asistencia Judicial, la Defensoría Pública y el turno de los abogados, cumplen adecuadamente con ese rol, o quedan desprotegidos los ciudadanos en algunas materias. Asimismo, debiera evaluarse si, para garantizar el acceso a la justicia en nuevas normas y procedimientos que se creen, la solución será ir creando defensorías especializadas por cada tema, aumentar las materias de competencia de las Corporaciones de Asistencia Judicial o reformar completamente esta institucionalidad, transformando las múltiples corporaciones y defensorías en un organismo único, con competencia para garantizar el acceso a la justicia de los ciudadanos en cualquier materia.

La evolución de la burocracia chilena, de los procedimientos, permisos y mecanismos de resolución de conflictos ha crecido en forma relevante en las últimas décadas. Profundizar en una agenda de investigación que aborde estos asuntos desde una perspectiva integrada, que incorpore la mirada del derecho, la ciencia política, la sociología y la economía, es necesario para una adecuada respuesta a un desafío muy complejo.

⁴⁵ Instructivo presidencial N° 2, del 8 de noviembre de 2016, que instruye la elaboración de Informes de Productividad.

6. CONCLUSIONES

La Constitución asegura a todas las personas la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, sin distinguir entre procesos judiciales y procesos ante otros órganos que ejerzan jurisdicción. Las Corporaciones de Asistencia Judicial, el turno de abogados, y la Defensoría Penal Pública, son los principales organismos destinados a asesorar a las personas a fin de resguardar su derecho a igual protección ante la ley, ante un juez ajeno a la administración.

Estas instituciones abordan un ámbito acotado de asistencia a las personas, excluyendo importantes aspectos como la asesoría y defensa ante órganos de la administración del Estado, la asesoría en materia tributaria o ambiental, o la asesoría a personas jurídicas. De esta forma, el derecho a igual protección ante la ley no pareciera estar debidamente resguardado.

Adicionalmente, los órganos de la administración conducen trámites y conceden permisos, que, en muchos casos son complejos de entender y tramitar, por lo que requieren de asesoría legal especializada, tanto para solicitarlos como para pedir su reconsideración.

Si bien han surgido nuevos organismos de asesoría y defensa en los últimos años como el Defensor del Consumidor, el Defensor de la Niñez (o en el futuro el Defensor del Contribuyente), se trata de casos puntuales y de iniciativas que abordan áreas acotadas, específicas y especializadas. Quedan muchos trámites, procedimientos y recursos excluidos del acceso a asesoría y resguardo.

Todo esto da cuenta de un problema creciente. Año a año aumentan los órganos del Estado, los procesos y autorizaciones que les corresponde otorgar, y se establecen nuevos procedimientos e instituciones especializadas para la resolución de conflictos y controversias. Ello hace aún más complejo el debido respeto a la garantía de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos.

Llamamos la atención sobre el problema que implica la falta de debido resguardo de esta garantía para las personas. Proponemos una agenda de investigación que permita entender de mejor forma la magnitud del problema, recoger y entender la evidencia y magnitud de la discrecionalidad administrativa, y revisar las reglas que definen los incentivos de los actores políticos al momento de crear y diseñar nuevos órganos del Estado y sus respectivos procedimientos y facultades.

BIBLIOGRAFÍA

ALFONSO X (1265): *Las siete partidas*. Ley VI de la Partida Tercera (edición de 1807, Madrid, Imprenta Real), tomo II.

- ANINAT, Isabel y Slaven RAZMILIC (2018): "Por qué modernizar el estado", en *Puntos de Referencia*, n.º 480, Centro de Estudios Públicos.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2018): *Actas de la Comisión Ortúzar: Sesiones 83° (2° parte) a 115*, tomo III. Disponible en: www.leychile.cl/Consulta/antecedentes_const_1980 [Fecha de consulta: 7 de octubre de 2018].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2018): *Recopilación de leyes y reglamentos* (Santiago, Edición Oficial). tomo 158.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2018): *Organigrama de la Administración del Estado*. Disponible en www.ceacgr.cl/CEA/pdf/Organigrama-de-la-administracion-del-Estado.pdf [fecha de consulta: 8 de octubre de 2018].
- CORDERO VEGA, Luis (2011): ¿Nueva justicia económica?, Publicado en *El Mercurio Legal*, 12 de mayo de 2011. Disponible en www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2011/05/12/Nueva-justicia-economica.aspx. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2018].
- CORPORACIÓN DE ASISTENCIA JUDICIAL METROPOLITANA (2018): *Materias atendidas*. Disponible en www.cajmetro.cl/materias-atendidas/. [Fecha de consulta: 8 de octubre de 2018].
- CORPORACIÓN DE ASISTENCIA JUDICIAL DE TARAPACÁ Y OTROS (2013): *Sistema de Derivaciones entre las Corporaciones de Asistencia Judicial*. Disponible en www.cajta.cl/public_html/assets/docs/DocumentoFormularios/Instructivo_Derivaciones_Final_2013.pdf. [Fecha de revisión: 11 de octubre de 2018].
- CORPORACIÓN DE ASISTENCIA JUDICIAL DE TARAPACÁ (2018): *Principales Materias de Atención*. Disponible en www.cajta.cl/nosotros/servicios/materias. [Fecha de consulta: 8 de octubre de 2018].
- DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2018): *Búsqueda de derechos y solicitudes*. Disponible en: <http://snia.dga.cl/CPAConsultas/site/mainSearch/mainSearch.xhtml>. [Fecha de revisión: 10 de octubre de 2018].
- DOYHARBACAL CASSE, Solange (1983): "Asistencia judicial gratuita en derecho romano", en *Revista Chilena de Historio del Derecho, Universidad de Chile*, N° 9: pp. 35-39.
- DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio (1973): "Notas históricas en torno a la asistencia jurídica gratuita y la práctica forense en Chile", en *Revista de Derecho Procesal, Universidad de Chile*, N° 5: pp. 24-27.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2018): Proyecto de ley que moderniza la legislación tributaria, en *Boletín* 12.043-05. Presentado el 23 de agosto de 2018.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat (1821): *El espíritu de las leyes*.
- SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (2018): *SII objetó 419.599 declaraciones de Impuesto a la Renta, un 11,3% del total*, publicada el 20 de julio de 2018. Disponible en www.sii.cl/noticias/2018/200718noti01srm.htm. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2018].

SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (2018): *Potestades, competencias, responsabilidades, funciones o tareas del Servicio de Impuestos Internos*. Publicada el 7 de septiembre de 2018. Disponible en www.sii.gob.cl/transparencia/pcrfato.html. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2018]

Normas

Código Orgánico de Tribunales. *Diario Oficial*, 7 de julio de 1943.

Código Civil. Decreto con fuerza de ley n.º 1 de 2.000, del Ministerio de Justicia, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del *Código Civil*; de la ley n.º 4808, sobre Registro Civil; de la ley n.º 17344, que autoriza cambio de nombres y apellidos; de la ley n.º 16618, ley de menores; de la ley n.º 14908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, y de la ley n.º 16271, de impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones. *Diario Oficial*, 30 de mayo de 2000.

Constitución Política de la República de 1980.

Decreto ley n.º 406, de 1925, del Ministerio de Justicia “De los Colegios de Abogados”. *Diario Oficial*, 27 de marzo de 1925.

Decreto ley n.º 824, de 1974, que aprueba texto que indica sobre de la ley de Impuesto a la Renta. Inciso 1º de la Letra A del art. 14 ter. *Diario oficial*, 31 de diciembre de 1974.

Decreto ley n.º 3621, de 1980, del Ministerio de Justicia, que fija las normas sobre los colegios profesionales. *Diario Oficial*, 7 de febrero de 1981.

Instructivo presidencial n.º 2, del 8 de noviembre 2016, que instruye la elaboración de Informes de Productividad.

Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales de Justicia. Promulgada el 15 de octubre de 1975.

Ley n.º 4.409 sobre el Colegio de Abogados. *Diario Oficial*, 11 de septiembre de 1928-

Ley n.º 5520, que Modifica la ley orgánica del Colegio de Abogados, n.º 4409. *Diario Oficial*, 26 de diciembre de 1934.

Ley n.º 17.995 que Concede personalidad jurídica a los servicios de asistencia jurídica que se indican, en las regiones que se señalan.

Ley n.º 18.632, que Crea la Corporación de Asistencia Judicial de las Regiones de Tarapacá y Antofagasta, y les concede personalidad jurídica. *Diario Oficial*, 27 de julio de 1987.

Ley n.º 19496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores. *Diario Oficial*. 7 de marzo de 1997.

Ley n.º 19718, que crea la Defensoría Penal Pública. *Diario Oficial*, 10 de marzo de 2001.

- Ley n.° 19880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado. *Diario Oficial*, 29 de mayo de 2003.
- Ley n.° 20254, que crea el Instituto Nacional de Propiedad Industrial. *Diario Oficial*, 14 de abril de 2008.
- Ley n.° 20405 del Instituto Nacional de Derechos Humanos. *Diario Oficial*, 10 de diciembre de 2009.
- Ley n.° 20780 sobre reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributaria. *Diario Oficial*, 29 de septiembre de 2014.
- Ley n.° 20990 que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del Gobierno Regional. *Diario Oficial*. 5 de enero de 2017.
- Ley n.° 21000, que Crea la Comisión para el Mercado Financiero. *Diario Oficial*, 23 de febrero de 2017.
- Ley n.° 21033, que crea la XVI Región de Ñuble y las provincias de Diguillín, Punilla e Itata. *Diario Oficial*, 5 de septiembre de 2017.
- Ley n.° 21.040 que crea el Sistema de Educación Pública. *Diario Oficial*, 24 de noviembre de 2017.
- Ley n.° 21.044 que crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas. *Diario Oficial*, 25 de noviembre de 2017.
- Ley n.° 21067, que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez. *Diario Oficial*, 28 de enero de 2018.
- Ley n.° 21074 sobre fortalecimiento de la regionalización del país. *Diario Oficial*, 15 de febrero de 2018.
- Ley n.° 20.416, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño. *Diario Oficial*, 3 de febrero de 2010.
- Oficio n.° 283 de 2017, de la Defensoría Penal Pública, de fecha 5 de mayo del año 2017.
- Ord. n.° 216, emitido el 31 de mayo de 2017, por el Director General de Aguas.
- Ord. n.° 357, del 13 de abril de 2017, de la SEREMI de Salud de la Región de Aysén.
- Ord. n.° 412, del 6 de abril de 2017, de la SEREMI de Salud de Coquimbo.
- Ord. n.° 473, del 3 de mayo de 2017, de la SEREMI de Salud de la Región de Antofagasta.
- Ord. n.° 473, del 9 de mayo de 2017, de la SEREMI de Salud de la Región de Magallanes.
- Ord. n.° 575, del 26 de abril de 2017, de la SEREMI de Salud de la Región de los Tíos.
- Ord. n.° 639 del 20 de abril de 2017, de la SEREMI de Salud de la Región de Arica y Parinacota.

- Ord. n.º 642, del 19 de Junio de 2017, la SEREMI de Salud de la Región de Los Lagos.
- Ord. n.º 726, del 16 de mayo de 2017 y 525, del 30 de marzo de 2017, de la SEREMI de Salud de Valparaíso.
- Ord. n.º 853, del 12 de abril de 2017, de la SEREMI de Salud de la Región de O'Higgins.
- Ord. n.º 882, del 10 de abril de 2017, de la SEREMI de Salud de la Región del Bio Bio.
- Ord. n.º 898, del 18 de abril de 2017, de la SEREMI de Salud de Atacama.
- Ord. n.º 913, del 17 de abril de 2017, de la SEREMI de Salud del Maule.
- Ord. n.º 989 del 27 de junio, de la SEREMI de Salud de la Región de Tarapacá.
- Ord. n.º 1235 de fecha 20 de Junio de 2017, el director nacional del Servicio Nacional de Geología y Minería.
- Ord. n.º 1378, del 23 de Junio de 2017, de la SEREMI de Salud de la Región de la Araucanía. Ord. n.º 3617, del 23 de junio de 2017, de la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana.

Jurisprudencia

Tribunal Constitucional de Chile (2009): rol n.º 1254-08, 29 de julio de 2009.

