



EL ACCESO A LA JUSTICIA: UN DESAFÍO INTERNO Y EXTERNO PARA CHILE

Por **Georgy Schubert S.**
Defensor Nacional

El Defensor Nacional explica por qué el derecho de las personas a denunciar ante la Comisión y a ser representado ante la Corte Interamericana debe ser parte de la obligación del Estado de Chile de proteger el acceso a la justicia.

Las importantes reformas a la justicia realizadas en Chile y el desarrollo en el ámbito de los derechos económicos y sociales han significado un permanente desafío de avanzar en los más diversos ámbitos. Uno de ellos ha sido mejorar el acceso a la justicia, como forma de garantizar y materializar los derechos que un estado democrático entrega a los ciudadanos y que han sido reconocidos en tales reformas.

Junto con este desarrollo, Chile se ha insertado progresivamente a nivel internacional, mediante la suscripción de diversos tratados de derechos humanos. Sin embargo, ese reconocimiento no asegura que estos derechos se materialicen efectivamente a nivel interno.

Se produce, entonces, una brecha entre lo que el país reconoce a nivel internacional y lo que el derecho interno ofrece como herramienta para su concreción efectiva. Pero se avanza, pues estas diversas reformas sustantivas, procedimentales y orgánicas se inspiran en derechos y garantías reconocidos internacionalmente y buscan adecuar a ellos las leyes y mecanismos internos.

En el ámbito de la justicia, el derecho a la jurisdicción es visto como el eje central para que las garantías consagradas en leyes y tratados puedan materializarse. Sin que los individuos puedan demandar activamente la tutela efectiva de sus derechos, su consagración en tratados y leyes resulta vacía. Sin protección judicial, los derechos son meras declaraciones.

Esta protección se consagra en el artículo 25 del Pacto de San José de Costa Rica, donde se dice que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o efectivo ante jueces o tribunales competentes, que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la Convención, aun si ello es cometido por personas que actúen ejerciendo sus funciones oficiales.

Esta norma representa la materialización del acceso a la justicia, concepto que debe entenderse como más amplio que el derecho a la jurisdicción, pues debe incluir el acceso a mecanismos de tutela y protección efectiva de derechos no sólo en el ámbito nacional, sino también en el internacional, cuando éstos no han sido respetados en su país de origen. Este es el caso del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH).

La posibilidad de acceder a tribunales nacionales -derecho a la jurisdicción-, con todo lo que ello comprende -derecho a la defensa, a la acción y a la legitimación procesal-, tiene también su contraparte internacional.

ACCESO A LA JUSTICIA

Aún en las concepciones más restrictivas, el acceso a la justicia comprende el derecho a un juicio justo y el acceso a los tribunales, contemplando que deberá poder disponerse de un letrado cada vez que su intervención sea necesaria.

El Estado está obligado a remover los obstáculos que puede enfrentar una persona para acceder a la protección de sus derechos. Éstos se dan por la combinación conjunta de factores económicos, físicos, geográficos, normativos y socioculturales, entre otros. En las soluciones dadas para superar los de tipo económico, por ejemplo, muchos estados contemplan la asistencia letrada gratuita.

En Europa el acceso de quienes no tienen recursos económicos ha sido esencialmente entregado y regulado por los colegios de abogados, con aporte de financiamiento estatal. En nuestra región se han desarrollado las defensorías públicas, con recursos, organización, dependencia y funciones variadas, aunque progresivamente con una idea común: ser parte esencial de la materialización del acceso a la justicia.

Así lo han declarado sucesivas resoluciones de la Organización de Estados Americanos (OEA), que reconocen que una de las formas en que se materializa este acceso es a través de la actuación profesional de un abogado que represente a quien demanda la protección de sus derechos.

Aquí hay que distinguir entre la defensa como garantía de acceso a la justicia para quienes no poseen recursos y la defensa como garantía judicial mínima e irrenunciable (Art. 8.2 del Pacto de San José).

Esto significa que en materia penal, el Estado debe entregar defensa no sólo a quienes carecen de recursos, pues ésta es un elemento esencial de un juicio justo, por lo que debe estar presente más allá de la condición socioeconómica de la persona sometida a juicio criminal. En los demás ámbitos, el Estado debería entregarla a partir de su obligación de remover los obstáculos económicos para acceder a la justicia.

Así, una característica común de las defensorías en Latinoamérica es que brindan asistencia letrada a todos quienes carecen de recursos para un abogado y necesitan representación penal, laboral, de familia o administrativa -entre otras-, aunque se organicen de diversas maneras.

En Chile el cumplimiento de esta obligación está fraccionado. Para el ámbito penal -y dentro de la competencia del sistema procesal penal vigente desde 2000- existe la Defensoría Penal Pública, que garantiza defensa a toda persona imputada de un delito. Para las víctimas, la legislación ha entregado, en general, la posibilidad de que sean un interviniente, aún en oposición al interés fiscal representado por el Ministerio Público.

En otras materias, el acceso a la protección judicial efectiva está atomizado en instituciones muy diversas y con aportes de distinto origen estatal, como la Corporación de Asistencia Judicial (CAJ), diversos programas del Ministerio del Interior, municipios y otras.

También existe participación de particulares a través de clínicas jurídicas de universidades y organizaciones no gubernamentales (ONG), aunque en algunos ámbitos la posibilidad de intervención sigue siendo escasa o nula, como en el caso de civiles víctimas de delitos de competencia de la justicia militar.

Principalmente en los ámbitos no penales -laboral, familia, administrativo, civil-, el Estado busca cumplir con su obligación a través de las CAJ. Más allá de la compleja discusión sobre si esa institución cuenta o no con los recursos necesarios o sobre su diversa organización y normas de funcionamiento (está dividida en cuatro corporaciones, cada una con un directorio y con políticas no idénticas de prestación de servicios), todo ello complejiza el acceso de las personas a la satisfacción de sus demandas.

Si se permite la analogía de que el acceso a la justicia es la llave para que las personas puedan abrir la puerta para obtener respuesta y solución de los órganos competentes, en Chile se debe contar con un manojito de llaves para materializar el derecho a la jurisdicción y protección de los derechos.

Además de esta atomización, hay áreas que -por deficiencias normativas- no permiten un real acceso a la justicia, independiente de si se cuenta o no con un abogado, como ocurre en el derecho migratorio y en la ejecución de penas.

En otros sectores el Estado entrega acceso a la justicia fuera de una institucionalidad comprensiva tanto de la Defensoría Penal Pública como de las CAJ, a través del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), el Servicio Nacional de Menores (Sename), el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) y el Programa de Justicia Vecinal, entre otros. Y a pesar de esta pluralidad de prestadores, hay espacios que aún no tienen una institucionalidad responsable, como la representación de intereses colectivos o difusos.

Por lo expuesto, pese al desarrollo existente y a los recursos invertidos en la entrega de servicios de asistencia letrada, gratuita y profesional, la atomización de los servicios es un obstáculo importante para quienes buscan acceso a la justicia, porque no es fácil distinguir claramente hacia quién y dónde dirigirse. Las múltiples ventanas de atención hacen que el acceso se dificulte a tal punto que, en muchos casos, sea imposible materializarlo.

Chile debe enfrentar el desafío de entregar un servicio que supere esta atomización, para facilitar al usuario la comprensión del sistema y la búsqueda de una respuesta en la forma de demandarla que no condicione el real acceso que se garantiza.

En materia penal, la Defensoría ha buscado avanzar en esto, favorecida por su presencia nacional y su competencia en las materias que atiende. Sin embargo, es frecuente que conozcamos demandas que incumben a la protección y defensa de derechos sociales, económicos y políticos a los que no podemos dar respuesta. En estos casos, al no dar una adecuada derivación, se compromete el derecho de acceso a la justicia y su tutela efectiva.

¿ACCESO INTERAMERICANO?

A nivel internacional, cabe preguntarse si la obligación de acceso a la justicia que obliga a los Estados a asegurar el derecho a la jurisdicción alcanza a convertirse en parte de la obligación de ese mismo Estado respecto del acceso al sistema interamericano de justicia. En otras palabras, ¿cómo se materializa el derecho de una persona a llevar su caso ante el sistema interamericano de derechos humanos si carece de los medios para contratar un abogado particular o no es representado por una ONG?

Buscando dotar de mayores posibilidades de acceso a las presuntas víctimas, en 2009 se reformó el reglamento de la Corte Interamericana. La Comisión quedó reservada como órgano del sistema interamericano y se modificó su rol en la formación de la prueba y en la presentación de la demanda, pues ya no la presenta, sino que remite un informe de fondo con los antecedentes y conclusiones recabados en la fase preliminar.

Por estos cambios, se definió entonces una nueva figura: el defensor interamericano, que según el artículo 2.11 del reglamento será la persona que designe la Corte para que represente legalmente a una presunta víctima que no ha designado un defensor por sí misma.

El artículo 37 agrega que la Corte podrá designar un defensor interamericano de oficio. Se consagra así el derecho a defensa técnica de quienes llegan a la Corte, sobre todo porque esta representación puede no existir en la etapa previa ante la Comisión. La figura del defensor interamericano se transforma así en una manera de materializar la igualdad entre los contradictores, evitando que barreras económicas impidan la representación legal. Sin duda, un avance en el acceso a la justicia.

El acuerdo suscrito en 2010 por la Corte y la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (Aidef) establece que cuando se requiera, ésta designará a un abogado para que represente y defienda legalmente a las presuntas víctimas sin recursos suficientes o sin representación legal ante este tribunal internacional. Se ha interpretado, además, que la formulación de la norma no implica que estos defensores sólo puedan representar a quienes no tengan los medios para financiar un abogado particular.

Esta reciente normativa impone importantes desafíos para Chile y la Defensoría Penal Pública. Siendo parte de la Aidef, el país debe participar de este mecanismo elegido por la Corte. Es una modalidad transparente, independiente de la Corte y basada en la importante autonomía funcional con la que cuentan las defensorías de la región.

Lo anterior es trascendental, pues Chile no cuenta con una defensoría constitucionalmente autónoma, aunque ello no ha sido obstáculo -y no debería serlo en el futuro- para la participación de la DPP en esta instancia, reforzando su rol institucional y materializando los deberes a los que Chile está obligado internacionalmente.

En abril pasado, la Facultad de Derecho y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile realizaron un estudio sobre acceso a la justicia en el sistema interamericano, en que se enfatizan los efectos sobre este derecho que tuvieron los cambios realizados al reglamento en 2009.

Partiendo de la premisa de que la representación legal en la tramitación de las causas es uno de los factores claves para entregar acceso a la justicia, se investigó cómo se materializó esta representación en casos individuales que se litigaron ante la Corte.

El estudio concluyó que en más del 60 por ciento de las causas tramitadas tanto en la Comisión como en la Corte, las víctimas fueron representadas por diversas ONG, un 25 por ciento por abogados particulares y sólo entre 2 y 6 por ciento por defensorías estatales o del pueblo.

Aunque estos datos son de un período breve y reciente, lo anterior debe llamar la atención de todos los países sobre el rol que debe cumplir el defensor público interamericano. La baja presencia de éstos, versus la alta participación de ONG refleja

-sin duda- la centralidad y captura de la protección internacional de derechos humanos por este tipo de organismos y el desapego que muestran muchos de nuestros Estados en este tema.

El estudio avanza más y hace propuestas sobre el defensor público interamericano. Por ejemplo, dice que la clave de la representación legal no parecería centrarse en la etapa de la tramitación en la que el defensor debería intervenir -aunque releva que debería darse también ante la Comisión-, sino en la especialización que esta defensa debe tener.

Ello implica la formación de los defensores interamericanos en el derecho internacional de derechos humanos y, sobre todo, en el sistema interamericano de derechos humanos.

Parece claro, entonces, que entregar a las personas el derecho a denunciar ante la Comisión y a ser representado ante la Corte Interamericana debe ser parte de la obligación de los Estados de entregar acceso a la justicia.

Hay consenso en que este acceso debe entregarse tanto en el ámbito interno como externo, pudiendo cada ciudadano activar los sistemas de protección del derecho internacional.

El defensor público interamericano fue creado para materializar esta garantía, dando a todos los países de la región el poder de participar a través de sus defensorías.

No cabe duda que para Chile persisten algunos desafíos y definiciones que hacer, a partir -por ejemplo- de la señalada atomización existente en la esfera interna. Superada esta definición inicial, Chile debe avanzar para alcanzar una mayor participación en el sistema interamericano, tanto en la representación legal de presuntas víctimas como en la formación y capacitación de quienes la ejercerán.

De lo contrario, se incumplirían las obligaciones internacionales contraídas, entregándose su ejercicio a un número reducido de ONG o instituciones, todas con legítimos objetivos, pero que podrían no representar adecuadamente los intereses de las presuntas víctimas, dañando severamente su derecho de acceso a la justicia. 