



Universidad de Chile  
Facultad de Derecho  
Departamento de Enseñanza Clínica del Derecho.

**“LAS BARRERAS EN EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LOS GRUPOS VULNERABLES EN  
CHILE”**

Memoria para la obtención de Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Autor: Julio César Munita Lira.  
Profesor Guía: Edmundo von Pottstock Molina.

Santiago, Chile.  
2020

*A mi hija Isidora, a mi abuela María Derby G., a mis hermanas y a mi Padre.*

*A todos aquellos que confiaron en mí, dándome su apoyo y cariño.*

## AGRADECIMIENTOS

*Al Profesor Edmundo von Pottstock M. por haberme orientado en la elección del tema de investigación y por su disposición a guiar esta Memoria desde un principio.*

*A mí querida Universidad de Chile, a sus funcionarios y profesores por haberme formado profesionalmente.*

## TABLA DE CONTENIDO

<b>RESUMEN</b> .....	6
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	7
<b>CAPITULO I. EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL</b> .....	9
1. Antecedentes históricos. ....	9
2. Nociones conceptuales sobre el derecho de acceso a la justicia como derecho fundamental. ....	12
3. El derecho de acceso a la justicia en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). ....	19
3.1 Derecho al debido proceso en la CADH. ....	23
3.2 Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho de acceso a la justicia. ....	26
4. El derecho de acceso a la justicia en la Constitución Política de la República. ....	30
<b>CAPITULO II. INSTITUCIONES Y MECANISMOS DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO PARA SATISFACER EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA DE LOS GRUPOS VULNERABLES</b> .....	35
1. Panorama general de las instituciones orientadas a satisfacer el derecho fundamental de acceso a la justicia en Chile de los grupos vulnerables. ....	35
1.1 Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ). ....	39
1.2. La Defensoría Penal Pública (DPP). ....	42
1.3 Los abogados de turno. ....	44
1.4 El privilegio de pobreza. ....	47
2. Protocolo de acceso a la justicia de sectores vulnerables del Poder Judicial. ....	48
<b>CAPITULO III. EL FENOMENO DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL</b> .....	52
1. La vulnerabilidad como fenómeno social. ....	52
2. La vulnerabilidad social en Chile. ....	62
2.1 La vulnerabilidad social en cifras. ....	64
2.1.1 Resultados relativos a pobreza y extrema pobreza según método de ingreso. ....	64
2.1.2 Resultados relativos a pobreza multidimensional. ....	67
3. Los grupos vulnerables en la sociedad chilena. ....	68
4. La vulnerabilidad social y el acceso a la justicia. ....	72
<b>CAPITULO IV. LAS BARRERAS U OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LOS SECTORES VULNERABLES EN CHILE</b> .....	75
1. Las barreras u obstáculos para el acceso a la justicia. ....	75

2. Descripción y análisis de las barreras en concreto para el acceso a la justicia en Chile.....	82
2.1 Barreras Institucionales.....	82
2.1.1 Falta de modernización de la justicia civil en Chile.....	82
2.1.2 Duración excesiva de los procesos.....	85
2.1.3 Dificultades con el lenguaje jurídico.....	86
2.1.4 Corrupción institucional.....	87
2.1.5 Limitaciones geográficas.....	89
2.1.6 La eliminación de la segunda instancia en los procesos reformados.....	90
2.2 Barreras económicas.....	92
2.2.1 Honorarios profesionales.....	92
2.2.2 Elevados aranceles judiciales.....	93
2.3. Barreras Culturales.....	96
2.3.1 Barrera lingüística.....	96
2.3.2 Desconfianza en el sistema de justicia; escasa cultura jurídica y falta de información.....	98
<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE SUPERACIÓN.....</b>	<b>100</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>104</b>

## **RESUMEN**

La presente investigación tiene por objeto estudiar la problemática de las barreras u obstáculos en el acceso a la justicia de los grupos vulnerables en la sociedad chilena. De esta forma, se abordarán los aspectos dogmáticos y prácticos del derecho de acceso a la justicia, su regulación en la Convención Americana de Derechos Humanos, en la Constitución Política y los estándares que deben observar los Estados para garantizar su goce. Se analizará jurisprudencia relevante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte Suprema y el Tribunal Constitucional. Posteriormente, describiré la situación actual de los principales organismos encargados de proveer asistencia jurídica y judicial gratuita a los grupos vulnerables en Chile. Abordaremos ciertas aproximaciones teóricas al fenómeno de la vulnerabilidad social, la pobreza y la seguridad humana. En este mismo contexto, veremos los principales enfoques de medición de la pobreza y las estadísticas que determinan su impacto en América Latina y Chile. De esta forma, caracterizaremos a los principales grupos vulnerables y finalmente nos referiremos a las distintas barreras de acceso a la justicia y sus efectos concretos como limitaciones para el goce de derechos. La investigación culmina con una serie de propuestas de superación a la problemática en estudio.

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objeto estudiar las barreras de acceso a la justicia de los grupos vulnerables. En consecuencia es necesario analizar los siguientes tres tópicos: el derecho fundamental de acceso a la justicia, la vulnerabilidad como fenómeno social y las limitaciones de variada índole que afectan el ejercicio del derecho fundamental ya señalado.

La investigación intentará abordar el fenómeno desde un punto de vista multidimensional, es decir, analizará los factores jurídicos, sociales, económicos e históricos involucrados en la cuestión. Para tal cometido, se recopilaron datos cualitativos y cuantitativos tanto de la literatura y normativa relacionada al objeto de estudio como de informes de organismos internacionales, encuestas y documentos de organismos públicos.

El interés de estudiar esta problemática social y jurídica nace de la necesidad de aportar elementos de análisis crítico para el diagnóstico de los obstáculos que afectan a muchas personas en el pleno goce de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. De esta forma, es posible contribuir con la superación de este factor determinante para el *statu quo* de la vulnerabilidad social.

Los objetivos principales de este trabajo son: i.) analizar los aspectos jurídicos y prácticos del derecho fundamental de acceso a la justicia. ii.) aportar elementos de comprensión para el fenómeno de la vulnerabilidad social para distinguirlo de la pobreza. iii.) describir a los grupos vulnerables. iv.) aportar un panorama general de las barreras para acceder a la justicia.

Las temáticas de estudio fueron separadas en cuatro capítulos. En el primero, se analiza dogmáticamente el derecho fundamental de acceso a la justicia, nos referimos a su concepto y analizamos su vinculación con el derecho al debido proceso. Asimismo, se describe su regulación en la Convención Americana de Derechos Humanos y en la Constitución Política. Analizamos los estándares de acceso a la justicia que surgen de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se finaliza recogiendo y analizando algunos fallos de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional que reconocen el derecho de acceso a la justicia como implícito en el texto constitucional.

En el segundo capítulo, se revisa el panorama general de las instituciones de asistencia jurídica y judicial del Estado, realizando un análisis crítico de su situación actual en base a otras investigaciones en la materia. Asimismo, se analiza el protocolo de acceso a la justicia de los grupos vulnerables del Poder Judicial.

En el tercer capítulo, se trata el fenómeno de la vulnerabilidad social describiendo el surgimiento del concepto, sus características y vinculaciones con las nociones de pobreza y seguridad humana. Se dará una caracterización de los grupos vulnerables en Chile a partir de la evidencia recogida por la encuesta Casen 2017 y el Programa Compromiso País del año 2018 que estableció un mapa de vulnerabilidades. Al final del capítulo, se analiza la vulnerabilidad social en su dimensión jurídica.

En el capítulo cuarto, se describirán aproximaciones teóricas y clasificaciones sobre las barreras de acceso a la justicia y posteriormente se analizarán las barreras institucionales, económicas y culturales que afectan el ejercicio de este derecho en Chile.

Finalmente, se esbozarán las principales conclusiones de la investigación y a partir de ellas, se formulan propuestas de superación a la problemática.

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

### 1. Antecedentes históricos.

Antes de entrar a analizar el derecho fundamental de acceso a la justicia tanto en su dimensión dogmática como práctica, se hace necesario esbozar, sin ánimo de ser exhaustivo en atención a los fines de esta investigación, su presencia en la historia y de cómo se ha ido estableciendo en distintos cuerpos normativos con el devenir del tiempo.

De manera preliminar, y en el contexto de la historia de los Derechos Humanos, el acceso a la justicia en su configuración actual es un derecho de aquellos denominados por la doctrina de primera generación, es decir, es uno de aquellos derechos civiles y políticos que fueron reconocidos en una primera época histórica dentro del catálogo de derechos fundamentales que hoy damos por reconocidos.<sup>1</sup> El establecimiento de tales derechos buscaba asegurar la protección de bienes jurídicos imprescindibles para las personas como la vida, la propiedad, la libertad y también el reconocimiento de la dimensión política del hombre en sociedad haciéndolo partícipe de las decisiones colectivas. De esta forma se reconoce el derecho de sufragio, el derecho de petición, el debido proceso y el de acceso a la jurisdicción, entre otros.

El acceso a la justicia como derecho, dentro de occidente, se consagra positivamente frente a la necesidad social y jurídica de garantizar a las personas acceder a los mecanismos de solución de conflictos, para asegurar el goce efectivo de los demás derechos y evitar así la autotutela. De esta manera se considera un derecho universal, y se encuentra reconocido de manera explícita o implícita, en la mayoría de ordenamientos jurídicos desde la Edad Media hasta nuestra actualidad. Ahora bien, la necesidad de proveer acceso a la justicia es una problemática que ya se vislumbraba en la antigüedad.

---

<sup>1</sup> En 1977, Karel Vasak propone la famosa clasificación tripartita de los derechos humanos según un esquema de generaciones, de acuerdo a su aparición en la historia: (1) Primera generación, correspondiente a los derechos civiles y políticos promovidos por el liberalismo clásico y las revoluciones burguesas de fines siglo XVIII y comienzos del XIX; (2) Segunda generación, correspondiente a los derechos económicos, sociales y culturales vinculados al advenimiento del Estado Social de Derecho post Primera Guerra Mundial en Europa; (3) Tercera generación, correspondiente a los derechos colectivos o de solidaridad, surgidos en la segunda mitad del siglo XX a raíz del fenómeno de la globalización. Ver. VASAK, Karel. A 30-year struggle: The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights. En The UNESCO Courier. 1977. [En línea] [Citado el: 30 de julio de 2020.]

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000074816.nameddest=48063>

En este sentido los romanos acuñaron el adagio “hay derecho donde hay acción” (*ubi ius ibi remedium*) entendiendo que de nada sirve pretender poseer un determinado derecho si se carece de la posibilidad de acudir a un Juez para que este lo reconozca y le otorgue el amparo correspondiente.<sup>2</sup>

En la Edad Media y dentro del sistema del *common law* un momento trascendental fue la *Magna Carta Libertatum* del 15 de junio de 1215, firmada por el Rey Juan I de Inglaterra. Esta carta redactada por el Obispo de Canterbury fue concebida como un instrumento destinado a asegurar la tregua entre el Rey y los nobles a raíz del conflicto denominado por la historiografía como la Primera Guerra de los Barones. Para ello se le reconoció a la nobleza y al clero, una serie de derechos y privilegios, como la protección contra el encarcelamiento ilegal y el acceso a justicia inmediata, entre otros.<sup>3</sup> En este sentido la cláusula 40 de la carta rezaba:

“A nadie venderemos, a nadie negaremos ni retardaremos el derecho o la justicia”.

La cláusula descrita refuerza la idea de que *a nadie* se le puede negar ni retardar el derecho a la justicia, pensando especialmente en la posición de los súbditos (barones) frente al soberano, es decir, de aquellos que en la realidad social de la época se encontraban en una posición de desprotección frente a la arbitrariedad del poder soberano. De esta forma podemos afirmar, que el derecho de acceso a la justicia tiene como contenido el establecimiento de una garantía para las personas y grupos sociales con menos poder dentro de cada sociedad.

---

<sup>2</sup> SOTO KLOSS, Eduardo. El derecho fundamental de acceso a la justicia (a propósito de requisitos de admisibilidad). 1998, Revista Chilena de derecho, número especial, (Pág. 273-278), pág. 273.

<sup>3</sup> La Carta Magna inglesa de 1215, no estableció derechos de titularidad universal tal como lo hacen las constituciones modernas. Esto se debe en primer lugar a que la sociedad medieval era de tipo estamental en la que se encontraban delimitadas las clases sociales (nobleza, clero, burguesía y bajo pueblo) y por lo tanto, las relaciones jurídicas no se regían por normas generales e iguales para todos. En segundo lugar la Carta Magna corresponde, dentro de la lógica del Derecho medieval, a un pacto exclusivo entre la aristocracia feudal y los señores de territorios. Sin embargo, desde una perspectiva histórica, la Carta de 1215 constituye uno de los primeros instrumentos legales en la historia del Derecho en donde se somete a determinadas reglas al poder soberano, siendo uno de los textos que sirven de antecedente al constitucionalismo moderno. Ver EVANGELISTA, María Clara. A 800 años de la carta magna inglesa de 1215. Colegio de Abogados de la Plata. Argentina. [En línea] [Citado el: 30 de julio de 2020.] [http://www.calp.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/carta\\_magna.pdf](http://www.calp.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/carta_magna.pdf)

Otro antecedente importante dentro de esta tradición corresponde a la introducción del derecho al debido proceso o *due process of law* en la cláusula 29 de la Carta Magna del año 1354 del Rey Eduardo III de Inglaterra. El derecho al debido proceso como se verá más adelante guarda estrecha relación con el derecho fundamental de acceso a la justicia.

También en Inglaterra, el año 1495 bajo el reinado de Enrique VII, el Parlamento de Inglaterra aprobó una ley especial para garantizar a las personas indigentes el derecho a asistencia jurídica gratuita en los procesos civiles ante los Tribunales del *Common Law*.<sup>4</sup>

Entrando en la Modernidad, tras las revoluciones liberales de fines del siglo XVIII en Estados Unidos de América y en Francia se consagró el derecho de acceso a la justicia como una prerrogativa central en la conquista de los derechos civiles y políticos por parte de los grupos que derribaron el antiguo régimen. Tanto en la Carta de Derechos de Los Estados Unidos de 1791 y en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, se consagró el derecho al debido proceso como una limitante a la arbitrariedad del poder soberano, ideal fundamental dentro del movimiento constitucionalista.

En el Siglo XX, el derecho de acceso a la justicia se reconoció en los trascendentes instrumentos de derecho internacional humanitario de nuestra época que siguieron al término de la Segunda Guerra Mundial. Los graves excesos ocurridos en la primera mitad del siglo pasado provocaron la necesidad de reconocer derechos inherentes a la dignidad humana; así la Declaración Universal de Derechos de Humanos de 1948,<sup>5</sup> se estableció en sus artículos 8 y 10:

(i) artículo 8 de la DUHD:

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante Tribunales nacionales competentes, que le ampare, contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.

---

<sup>4</sup> BIRGIN, Haydée. GHERARDI, Natalia. La Garantía de Acceso a la Justicia: Aportes Empíricos y Conceptuales. Colección “Género, Derecho y Justicia”, N° 6, pág. 10. [En línea] [Citado el: 02 de agosto de 2020.] <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28920.pdf>

<sup>5</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948.

(ii) artículo 10 de la DUHD:

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un Tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Lo mismo aconteció con la Declaración Americana de Derechos del Hombre (DAHD) de 1948 en su artículo 18; en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) de 1969, ratificada por Chile en 1991, en sus artículos 8.1 y 25.1, la cual será analizada posteriormente; el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) de 1950 en su artículo 6 y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966, en su artículo 14.

## 2. Nociones conceptuales sobre el derecho de acceso a la justicia como derecho fundamental.

La consideración de un derecho como fundamental va más allá de su consagración positiva por un poder constituyente, el legislador de turno o su reconocimiento en algún tratado entre naciones. En efecto, esta clase de derechos se asocian a valores de carácter supremo, inviolables e irrenunciables los cuales son imprescindibles para la convivencia pacífica del ser humano en sociedad, sin embargo en la actualidad no caben dudas de que el acceso a la justicia es un derecho humano, protegido en Tratados Internacionales y por normas de derecho interno para garantizar el resguardo y protección de los demás derechos frente a su amenaza o vulneración. Es un derecho inicial y base dentro del orden social por cuanto en una comunidad jurídicamente organizada donde no hay acceso a mecanismos institucionales de solución de conflictos, no hay paz social.

Ahora bien, avocarse a la tarea de entrar a definir el derecho en estudio no resulta tarea sencilla porque tanto “*acceso*” y “*justicia*” son palabras que admiten múltiples significados, enfoques y posibilidades de conceptualización.<sup>6</sup> Por esto, es necesario precisar qué entendemos por “*acceso*” y por

---

<sup>6</sup> Ciertamente, “abordar el fenómeno del acceso a la justicia puede significar una variedad de situaciones, y no es sencillo formular una definición general y exhaustiva que dé cuenta de la diversidad y complejidad de las realidades que abarca. Por esta razón es preferible asumir, desde el inicio, una perspectiva integradora e incluyente para tratar de evitar posiciones excesivamente simplificadoras”. Una explicación de este enfoque se puede encontrar en PADRÓN INNAMORATO,

“*justicia*” cuando nos referimos a este derecho fundamental. Tal como advierte Thompson: “La cuestión de la denominación no es irrelevante ni secundaria, porque involucra una concepción de la justicia en perspectiva de su relación con aquellos a los que sirve. De hecho, si los que acceden a la justicia son o pueden ser considerados usuarios de un servicio o, más bien, son titulares de un derecho cuya contrapartida es una obligación estatal, son ángulos bien distintos del asunto”.<sup>7</sup> En este mismo sentido Cappelletti y Garth previenen: “Hay que reconocer que la expresión de acceso a la justicia no es fácilmente definible, pero ella es útil para referirnos al principio fundamental de todo principio jurídico: que el pueblo pueda ejercer sus derechos y/o solucionar sus conflictos por medio del Estado”.<sup>8</sup>

9

Es necesario dejar establecido entonces que la noción de justicia que comprende el derecho en estudio, no solo abarca aspectos jurídico-formales, es decir la justicia entendida como el sistema institucional de resolución de conflictos (o la posibilidad de acudir a él mediante el ejercicio de la acción) sino que también comprende aquella dimensión de la justicia que se conecta con su realización material efectiva y la satisfacción de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico a las personas, especialmente en el caso de aquellas más postergadas en la sociedad. En este sentido, el Juez de la Corte Internacional de Justicia, Antonio Cançado Trindade, entiende que el acceso a la justicia “no se reduce a garantizar al acceso formal, stricto sensu, a la instancia judicial (tanto interna como

---

Mauricio. Acceso a la justicia, vulnerabilidad y exclusión: aproximación a las dimensiones relacionales subyacente. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2014. [En línea] [Citado el: 03 de agosto de 2020.] <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3541/6.pdf>.

<sup>7</sup> THOMPSON, José. Acceso a la justicia y Equidad: Estudio en siete países de América Latina. San José de Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000, pág. 25.

<sup>8</sup> CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. El Acceso a la Justicia. Movimiento mundial para la efectividad de los derechos, informe general. Argentina, Colegio de Abogados del Departamento Judicial de la Plata, 1983. Pág. 18.

<sup>9</sup> En la investigación bibliográfica para esta memoria, una de las obras que más destaca en el ámbito de estudios sobre el acceso a la justicia a nivel mundial corresponde al libro titulado “*Access to justice: The newest wave in the worldwide movement to make rights effective*” de los profesores Mauro Capelletti y Bryant Garth. Este informe general se enmarca dentro del denominado “Proyecto florentino de acceso a la justicia” iniciado en el Centro de Estudios de Derecho Procesal Comparado de Florencia, Italia, el cual concluyó en el año 1979 con la publicación de 4 volúmenes en 6 tomos en idioma inglés. Se trata de un monumental estudio de carácter interdisciplinario en el que participaron más de 100 estudiosos entre ellos juristas, sociólogos, antropólogos, economistas, psicólogos y politólogos provenientes de 30 países de todos los continentes. En el referido informe Cappelletti y Garth exponen sobre 1. La evolución del concepto sobre acceso a la justicia; 2. Significado del derecho al efectivo acceso y los obstáculos a superar; 3. Aspectos prácticos de los problemas del acceso a la justicia; 3. Las proyecciones del enfoque del acceso a la justicia y 5. Limitaciones y riesgos del enfoque del acceso a la justicia.

internacional), sino comprende, además, el derecho a la prestación jurisdiccional de acceso a la justicia dotado de contenido jurídico propio que significa lato sensu, el derecho a obtener justicia”.<sup>10</sup>

En razón de lo anteriormente expuesto, el estudio sobre el acceso a la justicia no solo importa una cuestión jurídico-dogmática, sino que se vincula con un problema social sumamente relevante dentro de los países emergentes y del tercer mundo dadas las diferencias sociales, económicas y culturales dentro de sectores importantes de la población, en este sentido Cox Urrejola señala: “las insuficiencias en el acceso y ejercicio de los derechos, contribuye directamente al empobrecimiento de las personas. Situaciones cotidianas como la transmisión de la propiedad, el ejercicio de los derechos sucesorios y laborales, los conflictos de vecindad y de familia, se transforman – al no existir mecanismos eficaces al alcance de las personas – en problemas mayores que bloquean el acceso y el ejercicio por los más pobres de sus derechos, y al disfrute de programas y oportunidades sociales. La relación entre falta y/o deficiente acceso a la justicia y la generación / agravación de condiciones de pobreza y de discriminación, se ha constatado y calificado como una dramática y escandalosa realidad”.<sup>11</sup>

Asimismo la noción de *acceso* no debe entenderse solo en su dimensión abstracta, porque en la mayoría de los ordenamientos jurídicos encontramos consagrado constitucionalmente el principio de igualdad ante la ley,<sup>12</sup> el derecho al debido proceso y el derecho de tutela judicial efectiva empero la realidad de nuestros sistemas jurídicos nos demuestra que, por múltiples factores, y en varios casos, solo es un *acceso* jurídico formal consagrado en el papel del texto constitucional y de las leyes. En este sentido Cappelletti y Garth expresan la necesidad de avanzar hacia una noción de “*efectivo acceso a la justicia*”, la cual según ellos se satisface asegurando la igualdad de armas entre los litigantes “por la convicción de que el resultado último del juicio solo depende de la eficacia de los argumentos

---

<sup>10</sup> CANÇADO TRINDADE, Antonio. Derecho Internacional de los derechos humanos. Esencia y trascendencia. México, Porrúa, 2006, pág. 75. Citado por ORTIZ AHLF, Loretta. El derecho de acceso a la justicia de los inmigrantes en situación irregular. Instituto de investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2011, pág. 4. [En línea] [Citado el: 06 de agosto de 2020.] <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2969/4.pdf>

<sup>11</sup> COX URREJOLA, Sebastián. Acceso a la Justicia en Chile: Realidades-Tendencias-Propuestas. 2006, pág. 3. [En línea] [Citado el: 06 de agosto de 2020.] [http://foroantofagasta.bcn.cl/documentos/pdf/DOCUMENTO\\_COX\(2\).pdf](http://foroantofagasta.bcn.cl/documentos/pdf/DOCUMENTO_COX(2).pdf).

<sup>12</sup> Así ocurre con el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política de la República que asegura a todas las personas: “La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley. Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”.

contrapuestos, desconectado de las reales desigualdades extraprocesales que se reflejan en la aplicación del derecho”.<sup>13</sup>

Es posible concluir que la *justicia*, en el contexto analizado, debe entenderse en un sentido realista o práctico, y no necesariamente vinculado a concepciones filosóficas del concepto. Esto, sin minimizar la importancia y valor de la discusión jurídico-filosófica sobre el concepto de *justicia* para la evolución de nuestra civilización a través del Derecho, ya que tal como refiere John Rawls: “la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales”.<sup>14</sup> La relevancia de la reflexión filosófica en relación a las nociones de *justicia* permitirá determinar cuál es la dimensión ética del derecho de acceso. Así, sobre la importancia de los principios de *justicia* y que sirven de fundamento al derecho positivo, Aguilera Portales reflexiona sobre los principios que orientan el sentido de *justicia* hacia la *equidad* en el pensamiento de Rawls: “Su objeto primario es la estructura básica de la sociedad, es decir, como las instituciones sociales más importantes que regulan la distribución de los derechos y deberes fundamentales y las ventajas derivadas de la cooperación social. En este sentido, los dos principios de la justicia serían el principio de igualdad, es decir, el reparto equitativo del más amplio sistema de libertades básicas (libertad de pensamiento, conciencia...) y derechos fundamentales; y el principio de diferencia que estructura y organiza las desigualdades económicas y sociales desde la perspectiva de alcanzar un mayor beneficio para los más desfavorecidos (justa igualdad de oportunidades)”.<sup>15</sup>

Sin perjuicio de la orientación práctica que se propone en esta investigación sobre el acceso a la justicia para entenderlo más como una necesidad social apremiante que debe ser atendida por políticas de Estado, y no solo como una problemática jurídica, antes de entrar al concepto del derecho es importante a mi juicio señalar dos aspectos de suma importancia en torno a este. En primer lugar, es necesario entender que tiene una doble dimensión en lo jurídico por cuanto si bien es un derecho fundamental también corresponde a una garantía respecto de todos los derechos sustantivos que el ordenamiento jurídico reconoce a los individuos, situándose como la más relevante del catálogo de garantías constitucionales. En relación a la problemática del acceso a la justicia como garantía, Loretta Ortiz señala que: “En la actualidad, la obligación de los Estados, de garantizar dicho derecho, se encuentra sujeta a una serie de cuestionamientos, ya que de no garantizar de manera efectiva ese derecho se cierra la única puerta de acceso para el reclamo de otros derechos humanos, y con ello

---

<sup>13</sup> CAPPELLETTI, GARTH, ob. cit., pág. 23.

<sup>14</sup> RAWLS, John. Teoría de la Justicia. Madrid, F.C.E., 1978. Citado por AGUILERA, Rafael. Posibilidad, sentido y actualidad de la filosofía del Derecho. En Revista Ius et Praxis, 13, (págs., 307-341), 2007, pág. 334.

<sup>15</sup> Ibidem, pág. 335.

podrían gestarse graves problemas sociales”.<sup>16</sup> <sup>17</sup> El segundo aspecto a remarcar, es el contenido ético que tiene este derecho fundamental en el sentido de que su comprensión no puede escapar a consideraciones de justicia social para efectos de asegurar la realización del principio de igualdad ante la ley y la satisfacción de los derechos de aquellos grupos más vulnerables dentro de la sociedad. Ergo, toda concepción que no atienda a su fundamento ético o que solo comprenda aspectos de carácter adjetivo, debería desecharse. Entender la vinculación del derecho fundamental de acceso a la justicia con la realización de la justicia social nos lleva irremediamente a afirmar que el rol del Estado es fundamental, no solo en el sentido de que este debe proveer un sistema judicial para la resolución de los conflictos de intereses jurídicamente relevantes sino que también debe, desde lo prestacional, satisfacer el acceso a la justicia de los grupos vulnerables a través de distintos mecanismos de asistencia jurídica tanto en el ámbito jurisdiccional como de solución alternativa de conflictos.

Considerando las prevenciones anteriormente expuestas, una concepción útil del derecho de acceso a la justicia es el que esboza el ex Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Manuel Ventura Robles, quien señala: “El acceso a la justicia puede ser entendido como la posibilidad de toda persona, independientemente de su condición económica o de otra naturaleza, de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos y vindicación de los derechos protegidos de los cuales es titular.”<sup>18</sup> Esta definición aunque simple en su tenor comprende los elementos que, a mi juicio, son esenciales en el derecho objeto de estudio, a saber; a) el *acceso formal*, o posibilidad de acudir legalmente al sistema institucional de resolución de conflictos, sea de orden nacional o internacional;

---

<sup>16</sup> ORTIZ, ob. cit., pág. 2.

<sup>17</sup> Dentro de los problemas sociales asociados a la falta de garantías en el acceso a la justicia, uno de los más relevantes en el contexto latinoamericano es sin duda la falta de seguridad ciudadana y victimización que afecta a grandes grupos de la población en nuestro continente. En este ámbito el “Informe de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2013-2014: Seguridad Ciudadana con Rostro Humano” del PNUD, se advierte que “Los Estados de la región muestran grandes déficits de capacidades en materia de justicia y seguridad. Esto se refleja en índices de impunidad alarmantes, la crisis que atraviesan sus sistemas carcelarios y en la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones de justicia y policía. A la luz de estos déficits, la privatización de la seguridad ha ido ganando fuerza, lo cual tiende a profundizar la desigualdad en el acceso a la seguridad y deja sin resolver los retos que atraviesa el Estado como principal garante de la seguridad ciudadana. Paralelamente, los vínculos comunitarios como la familia, la escuela y la comunidad han perdido fuerza en algunos contextos como tensores sociales que permiten cooperación y convivencia positiva, propiciando, en algunos casos, formas de organización distorsionadas por el temor y la desconfianza como la llamada justicia por mano propia”, así como el apoyo a las políticas de mano dura”. [En línea] [Citado el: 08 de agosto de 2020.] <https://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

<sup>18</sup> VENTURA ROBLES, Manuel. La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de impunidad. En Estudios sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. San José de Costa Rica, pág. 348. [En línea] [Citado el: 08 de agosto de 2020.] <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r31036.pdf>

b) el *derecho a obtener justicia*, en un sentido material, de quien deba resolver el conflicto y; c) la *dimensión ética* del derecho en el sentido de que la obtención de justicia no puede quedar supeditada a las limitaciones u obstáculos facticos que afecten a una persona.

Ahora bien, en la misma línea de lo ya expresado, es posible afirmar que para los grupos vulnerables el acceso a la justicia es una de las principales herramientas para la superación de las barreras fácticas que mantienen el *statu quo* de la exclusión y marginación, constituyéndose en un medio indispensable para el progreso y la integración social. La superación de las barreras sociales, económicas, culturales e institucionales exigen de manera cada vez más urgente el rol activo del Estado y también de la sociedad civil organizada, para atender los problemas de desigualdad y falta de equidad que afectan a partes importantes de la población tanto a nivel nacional como latinoamericano. El peligro de no atender esta problemática conlleva irremediablemente a la fragmentación social y a la merma en el desarrollo de nuestras sociedades y democracias. Así las cosas, el mantenimiento de la paz social y del Estado de Derecho exige fortalecer constantemente el acceso a la justicia para resolver toda clase de conflictos por los medios institucionales.

Finalmente, es necesario exponer sobre como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha entendido el contenido mínimo que debe tener el acceso a la justicia como derecho fundamental. En este sentido, en base a los tratados de derechos humanos, resoluciones, reglas y códigos de conducta, el contenido sustantivo mínimo del derecho de acceso a la justicia, es el siguiente:<sup>19</sup>

1. acceso a la jurisdicción;
2. a un Juez competente, imparcial y predeterminado por ley;

---

<sup>19</sup> El marco normativo al que se hace referencia y que permite determinar el contenido mínimo del derecho fundamental de acceso a la justicia, se compone por los principales Tratados y Convenciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en siglas); DUDH, DADH, CADH, CEDH, PIDCP. También por las Resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) correspondiente a las siguientes materias; Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, las Directrices sobre la Función de los Fiscales, los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Reglas Mínimas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, Reglas Mínimas para la Administración de la Justicia de Menores, Reglas para la Protección de Menores Privados de la Libertad, Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos, Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos y el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Ver ORTIZ AHLF, ob. cit. págs. 4-8.

3. a la tutela judicial efectiva;
4. a un juicio justo;
5. a la igualdad ante la ley y los Tribunales de Justicia;
6. a la no discriminación por motivos de raza, nacionalidad, condición social, sexo, ideología política o religión;
7. a la presunción de inocencia;
8. irretroactividad de la ley penal;
9. responsabilidad penal individual;
10. derecho a la defensa y asistencia letrada;
11. a comunicarse con su defensor en forma confidencial, sin demora y sin censura;
12. disponer del tiempo necesario y de los medios adecuados para su defensa;
13. a ser informado de manera inmediata y comprensible de sus derechos;
14. a conocer los motivos de la detención y la autoridad que lo ordena;
15. a ser juzgado dentro de un plazo razonable;
16. a no ser juzgado dos veces por un mismo delito;
17. a no ser encarcelado por el incumplimiento de deudas o de obligaciones contractuales;
18. a no ser obligado a declarar ni a confesarse culpable;
19. a un intérprete o traductor;
20. a la protección contra todo tipo de detención ilegal;
21. al hábeas corpus o al amparo;
22. a un recurso efectivo ante Tribunales superiores competentes, independientes e imparciales;
23. a que en el proceso penal se asegure que la libertad será reconocida y respetada por regla general, y la prisión preventiva constituya una medida de excepción;
24. a la no aplicación de la pena de muerte;
25. indemnización por error judicial.
26. prohibición y protección efectiva contra la tortura y otros tratos penales crueles, inhumanos o degradantes;
27. prohibición y protección efectiva contra las desapariciones forzadas e involuntarias;
28. prohibición y protección efectiva contra las ejecuciones sumarias arbitrarias, y en caso de detención.
29. en caso de detención en el extranjero a la notificación consular inmediata.

El conjunto de derechos y principios anteriormente descritos, reflejan que dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se ha ido estableciendo una visión más amplia del derecho de

acceso a la justicia, el cual no se reduce al simple acceso a un órgano jurisdiccional para la resolución de conflictos sino que se vincula en definitiva con el conjunto de principios que conforman el derecho al debido proceso, siendo este el estándar que los Estados deben satisfacer en la administración de justicia. En este sentido, Ana Pineda señala que: “en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, se ha desarrollado una comprensión más amplia de este derecho, a partir de la definición de algunos estándares que integran obligaciones de diferentes autoridades públicas y operadores judiciales, para eliminar barreras de índole jurídica, social, económica y cultural que limitan la tutela efectiva de este derecho, particularmente a personas que enfrentan alguna condición de vulnerabilidad. Estos estándares internacionales no solo contribuyen a fijar marcos jurídicos garantistas, también constituyen orientaciones generales para la formulación de políticas públicas”.<sup>20</sup>

Así es posible concluir que, el conjunto de principios que conforman el derecho al debido proceso es, en el contexto de la administración y acceso a la justicia, el único estándar aceptable y socialmente deseable para un sistema judicial en un Estado Democrático de Derecho, en el que los ciudadanos tienen como único medio legítimo para la composición del conflicto y la protección de sus derechos el acudir a las instituciones sancionadas por el ordenamiento jurídico para ese fin. Por ello es fundamental el rol del Estado para que a través de políticas públicas y una normativa adecuada, se logre dar acceso a la justicia a todos los sectores de la población satisfaciendo los estándares óptimos de respeto a derechos fundamentales.

### 3. El derecho de acceso a la justicia en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH).

Ahora corresponde analizar la consagración del derecho de acceso a la justicia en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (en adelante CADH), ratificado por el Estado de Chile en 1991 y que complementa la consagración de las garantías y derechos fundamentales de la Constitución Política de la República (en adelante CPR) en su Capítulo III. En lo que nos concierne la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado en su

---

<sup>20</sup> PINEDA NEISA, Ana Selene. Aproximación a los estándares internacionales en materia de acceso a la justicia. Reflexiones para el debate. En “El acceso a la justicia en América Latina: Retos y Desafíos”. Editado por Helen Ahrens; Juan Carlos Sainz-Borgo y Francisco Rojas Aravena. San José de Costa Rica, Universidad para la Paz, 2015, pág. 19. [En línea] [Citado el: 10 de agosto de 2020.] <https://namati.org/resources/el-acceso-a-la-justicia-en-america-latina-retos-y-desafios/>

jurisprudencia que el derecho de acceso a la justicia se desprende de los artículos 8.1 y 25.1 de la CADH. A su vez los principios, garantías y derechos que conforman el debido proceso se encuentran principalmente consagrados el artículo 8. Esto, dista de lo efectuado por nuestro constituyente quien no expresó de manera pormenorizada los principios, derechos y garantías del debido proceso previsto en el artículo 19 N° 3 de nuestra Carta, el cual se analizará en el próximo apartado. En razón de esto, la CADH cumple un rol fundamental en nuestro ordenamiento por cuanto vino a complementar la norma constitucional explicitando y otorgando una cabal comprensión del derecho al debido proceso incluyendo el derecho fundamental de acceso a la justicia. Asimismo la CADH al ser ratificada por el Estado de Chile, le impone la obligación de respetar, garantizar y promover el acceso a la justicia de sus habitantes, lo que se ve reforzado con lo establecido en el Capítulo I de Bases de la Institucionalidad de la CPR, art. 1 inciso 4: “el Estado está al servicio de la persona humana, y su finalidad es promover el bien común” y; art. 1 inciso 5: “es deber de los órganos del Estado respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana”.

Según se señaló, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte) a través de su jurisprudencia ha reconocido que el derecho de acceso a la justicia se encuentra previsto en la CADH, en sus artículos 8.1 sobre garantías judiciales y 25.1 sobre protección judicial:

(i) artículo 8.1 de la CADH:

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

(ii) artículo 25 de la CADH:

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

2. Los Estados Partes se comprometen:

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

De los artículos transcritos se desprende entonces que el derecho de acceso a la justicia comprende:

- a) El derecho universal a ser oído o derecho a la jurisdicción.<sup>21</sup> (Art. 8.1).
- b) El derecho anterior, debe ser satisfecho dentro de plazos razonables y con las debidas garantías. Esto se vincula con la necesidad de que el acceso sea expedito y sin trabas para los ciudadanos. Ergo, cualquier norma o medida estatal, en el orden interno, que dificulte de cualquier manera, uno de ellos puede ser la imposición de costos, el acceso de los individuos a los Tribunales y que no esté justificado por necesidades razonables de la propia administración de justicia, debe entenderse como contraria a la citada normal convencional.<sup>22</sup> (Art. 8.1).
- c) El derecho al Juez natural. (Art. 8.1).
- d) El derecho a un Juez independiente e imparcial en toda controversia cualquiera sea su naturaleza jurídica. (Art. 8.1).
- e) El derecho a recursos judiciales efectivos y sencillos frente a actos que afecten derechos fundamentales reconocidos por la Convención o normas internas de los Estados, sean constitucionales o legales. Este derecho, a su vez, es una manifestación del derecho de acceso a la justicia.<sup>23 24</sup> (Art. 25.1).

---

<sup>21</sup> La universalidad de los derechos fundamentales y garantías reconocidas en la CADH, se desprende del tenor de su artículo 1.1, que establece el principio de igualdad y no discriminación: “Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

<sup>22</sup> VENTURA ROBLES, ob. cit., pág. 349.

<sup>23</sup> NASH, Claudio. NUÑEZ, Constanza. TRONCOSO, Camila. ¿Existe en Chile una garantía efectiva del acceso a la justicia en condiciones de igualdad y particularmente respecto de grupos en situación de discriminación?. En Derecho de acceso a la justicia: aportes para la construcción de un acervo latinoamericano. Publicado por Centro de Estudios de la Justicia para las Américas, (págs. 307-351). 2017, pág. 309.

<sup>24</sup> El artículo 25.1 de la CADH usa la voz “recurso” sin embargo la palabra no debe ser interpretada como aquel medio procesal destinado a la impugnación de una sentencia, que es el sentido que se le da generalmente en Chile, sino que debe ser

En cuanto al artículo 25.2, claramente establece obligaciones para los Estados con el objeto de garantizar la eficacia de los medios procesales que estos provean a las personas en la protección de sus derechos, especialmente en lo relativo a obtener un pronunciamiento jurisdiccional contenido en una sentencia y que esta pueda ser ejecutada por un Juez competente. En este sentido la jurisprudencia de la Corte ha reiterado en diversos fallos el deber de los Estados de asegurar la efectividad de los recursos procesales para una protección real de los derechos de las personas afectadas. En este sentido Claudio Nash afirma que: “de la lectura de dichas disposiciones se desprende que el derecho de acceso a la justicia consiste en desarrollar una institucionalidad adecuada para disponer de mecanismos de protección efectiva de los derechos humanos, en tres momentos: información previa al proceso, el proceso mismo y la ejecución de lo resuelto”.<sup>25</sup>

Asimismo, la CADH exige a los Estados que en los procedimientos judiciales y administrativos se respeten las reglas del debido proceso legal el cual se encuentra consagrado en el artículo 8, N° 2-5. El respeto al debido proceso en el acceso y la administración de justicia es un requisito esencial a tal punto que si una persona logra acceder a un Tribunal el mismo hecho de administrar justicia en condiciones de no garantizarse tal derecho, constituye en sí una violación de derechos fundamentales.<sup>26</sup> Ciertamente, la CADH exige un alto estándar de respeto al debido proceso y de derechos humanos en esta materia lo que implica que los Estados deban establecer una institucionalidad adecuada para el acceso a la justicia, debiendo ajustar tanto la legislación interna como la forma de los procedimientos judiciales, de ser necesario.<sup>27</sup>

También cabe señalar que, de acuerdo a la CADH, el derecho de acceso a la justicia ha de ser garantizado en condiciones de igualdad entre los distintos usuarios del sistema de justicia en virtud del artículo 1.1, esto obliga a que los Estados deban adoptar políticas de acuerdo a compromisos internacionales para asegurar el efectivo acceso de los grupos vulnerables.<sup>28</sup>

---

tomada como el “derecho a la acción” en un sentido amplio, es decir como aquel el derecho que permite iniciar la actividad jurisdiccional del Estado.

<sup>25</sup> NASH, ob. cit. pág. 308.

<sup>26</sup> RODRÍGUEZ, Víctor. Manual autoformativo sobre acceso a la justicia y derechos económicos, sociales y culturales. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 2011, pág. 56.

<sup>27</sup> P. ej. la modernización de la justicia penal, de familia y del trabajo en Chile cuyas reformas establecieron procedimientos que se ajustaran a los estándares del debido proceso.

<sup>28</sup> NASH, ob. cit. pág. 310.

### 3.1 Derecho al debido proceso en la CADH.

Ahora corresponde analizar sucintamente el derecho al debido proceso en la CADH. La Corte ha conceptualizado el debido proceso como: “[...] el debido proceso legal se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier [...] acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso”.<sup>29</sup> Como se ha señalado anteriormente el respeto al debido proceso y el derecho a la tutela judicial efectiva se constituyen como los principales estándares que deben satisfacer los Estados en el acceso a la justicia. Asimismo, es necesario señalar que si bien el derecho al debido proceso se encuentra estrechamente vinculado al acceso a la justicia corresponden a derechos diferentes teniendo ambos su propio desarrollo tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, especialmente en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.<sup>30</sup> De esta forma se hace necesario exponer como se configura el derecho al debido proceso en el marco de la CADH, encontrándose establecido en el artículo 8 números 2, 3, 4 y 5 sobre Garantías Judiciales.<sup>31</sup>

Artículo 8.2 y siguientes de la CADH:

[...]

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

- a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o Tribunal;
- b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

---

<sup>29</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión consultiva OC-18/03, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, de 17-09-2003, solicitada por México, párrafo 123.

<sup>30</sup> BERNALES ROJAS, Gerardo. El acceso a la justicia en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. En Revista Ius et Praxis, Año 25, N° 3, 2019, (págs. 277- 306).

<sup>31</sup> Este artículo se debe vincular con los incisos 2, 3, 4, 5 y 6 del artículo 7, el artículo 9, el artículo 10, el artículo 24, el artículo 25 y el 27, todos de la CADH.

- c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el Tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h) derecho de recurrir del fallo ante Juez o Tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

Sobre la enumeración de garantías la Corte ha establecido que no se trata de una enumeración que se agota en el texto de la CADH. En consecuencia, el artículo 8 fija un marco mínimo para que el Juez pueda determinar en cada caso concreto, sin importar su naturaleza, la procedencia de garantías para la adecuada protección de los derechos fundamentales, salvando así la legitimidad del proceso y de la decisión jurisdiccional.<sup>32</sup> En efecto la Corte ha señalado que: “El concepto del debido proceso en casos penales incluye, entonces, por lo menos, esas garantías mínimas. Al denominarlas mínimas la Convención presume que, en circunstancias específicas, otras garantías adicionales pueden ser necesarias si se trata de un debido proceso legal”.<sup>33</sup> En este mismo sentido Federico Thea señala que: “es posible identificar una parte medular de este artículo, que no sólo constituye una guía para la

---

<sup>32</sup> El mismo criterio que tuvo la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución al momento de redactar el texto del artículo 19 N° 3.

<sup>33</sup> CORTE IDH. Opinión consultiva OC-11/90, Excepciones al agotamiento de los recursos internos (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos), de 11-08-1990, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 24.

interpretación de las garantías procesales específicas que enumera, sino que además permite incluir, en los casos que sea necesario, otras garantías particulares no previstas”.<sup>34</sup> La parte medular a la que se refiere Thea y que es el principio general que ilumina a la norma en comento es básicamente el derecho a tener un *juicio justo*. En este sentido la Corte ha referido: “Este artículo comprende distintos derechos y garantías que provienen de un valor o bien jurídico común y que considerados en su conjunto conforman un derecho único no definido específicamente pero cuyo inequívoco propósito es en definitiva asegurar el derecho de toda persona a un proceso justo”.<sup>35</sup>

En cuanto al ámbito de aplicación del artículo 8, este no se reduce al proceso penal aun cuando solo considerando el texto de la norma podría llegarse a tal conclusión. En consecuencia, la norma debe interpretarse extensivamente abarcando a todo tipo de procedimientos, cualquiera sea su naturaleza, en la medida que se puedan compatibilizar con los principios del procedimiento.<sup>36</sup> La Corte ha expresado en este sentido: “En materias que conciernen con la determinación de [los] derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter el artículo 8 no especifica garantías mínimas, como lo hace en el numeral 2 al referirse a materias penales. Sin embargo, el concepto de debidas garantías se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene derecho también al debido proceso que se aplica en materia penal”.<sup>37</sup>

Ahora, en relación a los obligados a la observancia del artículo 8 es importante indicar que la Corte ha entendido que el debido proceso no solo es vinculante para los órganos jurisdiccionales sino que todo para órgano del Estado ya sea en sede administrativa o en el ámbito legislativo. La Corte ha establecido que “cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un ‘Juez o Tribunal competente’ para la ‘determinación de sus derechos’, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas”.<sup>38</sup> En el caso de Chile esta obligación se ve reforzada con lo dispuesto en el artículo 5 de la CPR, en tanto que los derechos fundamentales son un

---

<sup>34</sup> THEA, Federico. Artículo 8. Garantías Judiciales. En E. Alonso (Coord.), La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho Argentino (págs.127-166). Buenos Aires, Argentina, pág. 129.

<sup>35</sup> CORTE IDH. Informe N° 5/96, de 01-03-1996, con cita de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el Caso Golder (1975). Citado por THEA, *ibídem*, pág. 132.

<sup>36</sup> *Ídem*.

<sup>37</sup> CORTE IDH. Opinión consultiva OC-11/90, de 11-08-1990, ya citada, párrafo 28.

<sup>38</sup> CORTE IDH. Sentencia de 31 de enero de 2015 (Fondo, Reparaciones y Costas). Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, párrafo 71.

límite a la soberanía y en consecuencia es deber de (todos) los órganos del Estado respetar y promover tales derechos consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales vigentes.

En relación a como los Estados deben dar cumplimiento a la CADH en este ámbito, es importante señalar que la normativa interna debe siempre respetar el contenido mínimo de las garantías establecidas en su articulado. En este sentido la CADH se constituye en el piso a partir del cual los Estados podrán reconocer otras o más garantías dentro de los respectivos procedimientos. En consecuencia, el nivel de protección no puede ser menor al estándar fijado por la misma Convención y en el caso de que un Estado no cuente con las garantías mínimas del debido proceso dentro de su propia legislación deberá adecuarla haciendo las modificaciones necesarias de acuerdo al artículo 2 de la CADH.<sup>39</sup>

3.2 Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho de acceso a la justicia.

En esta sección, a través de una mirada general, se expondrá sobre como la Corte se ha pronunciado en su jurisprudencia respecto del derecho de acceso a la justicia delimitando sus características y contenido.<sup>40</sup> De esta forma es posible comprender los estándares que cada Estado debe observar en el cumplimiento de sus obligaciones de respeto y promoción de los derechos humanos en esta materia.

Ahora bien, el acceso a la justicia como derecho ha tenido un desarrollo y evolución en la Jurisprudencia de la Corte que se puede dividir en dos periodos; uno de reconocimiento incipiente del derecho de acceso a la justicia dentro de las garantías del debido proceso y otro posterior, donde se

---

<sup>39</sup> Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno, dispone: “Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

<sup>40</sup> La jurisprudencia de la Corte cobra especial importancia por la falta de reconocimiento formal del derecho a la justicia en la mayoría de los ordenamientos constitucionales, como en el caso chileno. Una excepción es el caso de la Constitución de la República del Ecuador (2008), que en su artículo 75 establece: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

reconoce explícitamente el derecho de acceso, como autónomo y con su propio contenido, el cual se proyecta hasta nuestra actualidad.<sup>41</sup>

En un primer periodo se reconoce el derecho de acceso a la justicia entendiéndolo comprendido implícitamente dentro de las garantías procesales del artículo 8 y del derecho de tutela judicial efectiva del artículo 25 de la CADH.<sup>42</sup> En este sentido el acceso a justicia se fue reconociendo progresivamente asociado al “derecho a la verdad” en el contexto de violaciones de derechos humanos donde los Estados no dieron respuesta esclareciendo los hechos denunciados por las víctimas en procesos penales, o donde no se estableció la responsabilidad de los culpables favoreciéndose la impunidad. La Corte interpretando las normas del artículo 8 y 25 en la sentencia del año 2000 en la causa “Bámaca Velásquez vs. Guatemala”, estableció: “Esta Corte ha reiterado que no es suficiente que dichos recursos existan formalmente sino que los mismos deben tener efectividad, es decir, deben dar resultados o respuestas a las violaciones de los derechos contemplados en la Convención. En otras palabras, toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier recurso efectivo ante los Jueces o Tribunales competentes que la ampare contra las violaciones de derechos fundamentales. Dicha garantía constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”.<sup>43</sup>

El segundo periodo, corresponde al establecimiento de precedentes que reconocen explícitamente el derecho de acceso a la justicia como un derecho fundamental y autónomo al debido proceso y no como parte de él. En este periodo se determina el estándar que actualmente se debe satisfacer por los Estados en el acceso a la justicia, estableciéndose diversos criterios generales y especiales para ello.<sup>44</sup> En consecuencia como principales criterios a considerar se encuentran los siguientes:

- a) Los Estados tienen el deber de consagrar instrumentos procesales efectivos para asegurar la debida protección de derechos fundamentales frente a situaciones de vulneración: “En cuanto a la violación del artículo 1.1, en concordancia con el artículo 25 de la Convención Americana, este Tribunal ha señalado en diversas ocasiones que toda persona tiene el

---

<sup>41</sup> BERNALES, ob.cit. pág. 282.

<sup>42</sup> *Ibidem*, pág. 288.

<sup>43</sup> CORTE IDH. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Caso “Bámaca Velásquez vs. Guatemala”, párrafo 191. Véase también: CORTE IDH. Sentencia de 07 junio de 2013. Caso “Juan H. Sánchez versus Honduras”, párrafo 137; CORTE IDH; Sentencia de 16 de agosto de 2000, Caso “Durand y Ugarte vs. Perú”, párrafos 120, 121, 129 y 130.

<sup>44</sup> BERNALES, ob.cit. pág. 289.

derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier recurso efectivo ante los Jueces o Tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales, “lo cual constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención” “Este Tribunal ha establecido que el artículo 25 se encuentra íntimamente ligado con la obligación general del artículo 1.1 de la Convención Americana, al atribuir funciones de protección al derecho interno de los Estados Partes, de lo cual se desprende que el Estado tiene la responsabilidad de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, pero también la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales”.<sup>45</sup>

- b) Los Estados deben procurar la eliminación de trabas o barreras en el acceso a la justicia, fundamentalmente aquellas que dicen relación con limitaciones económicas : “los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los Jueces o Tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos. Cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los Tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención.”<sup>46</sup>
- c) Los Estados deben protección especial a personas en situación de vulnerabilidad para el goce de sus derechos fundamentales, entre ellos el derecho de acceso a la justicia. La Corte ha considerado que: “toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. La Corte reitera que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de

---

<sup>45</sup> CORTE IDH. Sentencia de 19 de noviembre de 1999 (Fondo). Caso “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, párrafo 234, 237.

<sup>46</sup> CORTE IDH. Sentencia de 28 noviembre de 2002. Caso Cantos vs. Argentina (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 50.

derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como la discapacidad.”<sup>47</sup>

- d) Los Estados tienen la obligación de proveer servicios jurídicos gratuitos a las personas sin recursos, a fin de evitar la vulneración de su derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial efectiva: La Corte ha expresado: “Se vulnera el derecho a las garantías y a la protección judicial por varios motivos: por el riesgo de la persona cuando acude a las instancias administrativas o judiciales de ser deportada, expulsada o privada de su libertad, y por la negativa de la prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a su favor, lo cual impide que se hagan valer los derechos en juicio. Al respecto, el Estado debe garantizar que el acceso a la justicia sea no solo formal sino real. Los derechos derivados de la relación laboral subsisten, pese a las medidas que se adopten.”<sup>48</sup> A su vez la CIDH, ha establecido los criterios para determinar la necesidad de proveer asistencia jurídica gratuita, a saber: i) la disponibilidad de recursos por parte de la persona afectada; ii) la complejidad de las cuestiones involucradas en el caso y, iii) la importancia de los derechos afectados.<sup>49</sup>
- e) El derecho de acceso a la justicia y el derecho al debido proceso también comprende la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, tanto en el ámbito jurisdiccional y administrativo.<sup>50</sup>
- f) No es necesario cumplir con el requisito de agotar los recursos jurídicos internos para formular un requerimiento ante la CIDH, en caso de que la persona debido a circunstancias económicas o carencia de asistencia letrada, no sea capaz de hacer uso de los recursos jurídicos en el país, siempre que sea debidamente acreditado por el solicitante.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> CORTE IDH. Sentencia de 04 de julio de 2016. Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 103.

<sup>48</sup> CORTE IDH. Opinión consultiva OC-18/03, ya citada, párrafo 126.

<sup>49</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, 22-10-2002, párrafo 341.

<sup>50</sup> Véase COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre el acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, de 7-09-2007.

<sup>51</sup> CORTE IDH. Opinión consultiva OC-11/90, de 11-08-1990, ya citada, párrafos 20 y 30.

#### 4. El derecho de acceso a la justicia en la Constitución Política de la República.

Ahora toca analizar el artículo 19 N° 3 de la CPR que de acuerdo a la doctrina nacional contiene el derecho al debido proceso. La norma se encuentra en el Capítulo III de los derechos y deberes constitucionales:

Artículo 19 N° 3, incisos primero y sexto.

La Constitución asegura a todas las personas:

[...]

La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos.

[...]

Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación

De la lectura del tenor literal de esta norma se puede constatar que no se encuentra expresamente consagrado el derecho al debido proceso ni tampoco el derecho de acceso a la justicia utilizando tal nomenclatura. Asimismo, y tal como se expresó en el apartado anterior, no hay una referencia exhaustiva a los derechos, principios y garantías que conforman el contenido mismo del derecho al debido proceso. No obstante, esto no corresponde a un descuido del constituyente. En efecto, la no especificación del contenido mínimo se debe a una decisión consciente de la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución (CENC) lo que se explicaría por una decisión en cuanto a los criterios adoptados para la redacción de la norma. Como señala Fernandois tales criterios fueron fundamentalmente dos: i.) incorporar al texto del artículo 19 N° 3 una exigencia sustantiva para el debido proceso, conectada con el entonces artículo 4° del Proyecto (hoy 5°), en cuanto a la limitación de la soberanía por los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Esta exigencia sería la de “racionalidad y justicia”, descartando la exigencia de etapas taxativas a todo procedimiento; ii.) Dejar constancia en las actas sobre las etapas procesales que resultarían adecuadas para satisfacer el debido proceso, sin perjuicio de no recogerse éstas directamente en el texto de la Constitución.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> FERNANDOIS VOHRINGER, Arturo. Debido Proceso y Bilateralidad de la Audiencia ¿Rigurosidad o Flexibilidad?, pág. 1010. [En línea] [Citado el: 13 de agosto de 2020.] [http://www.fermandois.cl/publicaciones/arturo-fermandois/derechos-constitucionales/2009\\_%20Debido%20Proceso%20y%20Bilateralidad%20de%20la%20Audiencia.pdf](http://www.fermandois.cl/publicaciones/arturo-fermandois/derechos-constitucionales/2009_%20Debido%20Proceso%20y%20Bilateralidad%20de%20la%20Audiencia.pdf).

El contenido mínimo entonces ha de encontrarse en la historia fidedigna de la Constitución. Las discusiones relativas al artículo 19 N° 3 constan en las actas de las sesiones N° 101 a 103, las cuales se llevaron a cabo entre los días 9 y 16 de enero de 1975. Así las cosas, es en la sesión N° 101 en la que el comisionado Sergio Diez enumera las garantías mínimas que a su juicio componen el debido proceso: “el derecho a la justicia, el derecho a la acción, el derecho al juicio de Tribunal competente, el derecho a tener noticia de lo que se está efectuado, el derecho a presentar su alegación, el derecho a aportar pruebas”. Lo mismo hizo el profesor de derecho procesal José Bernales Pereira, invitado a la CENC.<sup>53</sup> De esta forma, se puede afirmar inequívocamente que el constituyente chileno incluyó dentro del derecho al debido proceso el derecho de acceso a la justicia.

Sin perjuicio de lo anterior, para el profesor Eduardo Soto Kloss el derecho de acceso a la jurisdicción o justicia<sup>54</sup> se puede deducir del texto del inciso primero del artículo 19 N° 3, ya que al asegurar a todas las personas “la igual *protección* en el ejercicio de los derechos”, la voz “*protección*” deber ser entendida como “precisamente el derecho a la jurisdicción, el derecho a la acción, el derecho al acceso a la justicia y al Juez natural”.<sup>55</sup> En este sentido, dentro de la doctrina nacional, el derecho de acceso a la justicia también se entiende como un derecho fundamental de rango constitucional, el cual es imprescindible para la mantención de la paz social y tal como expresa el profesor Soto Kloss: “Este derecho de acceso al Juez, de acceso a la justicia, resulta y deviene esencialísimo en un régimen de Derecho, y más aún en un régimen constitucional de Derecho como el nuestro”.<sup>56</sup> De esta forma el artículo 19° N° 3 de la Constitución asegura a todas las personas *la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos*, tal protección se otorga proveyendo a las personas el acceso a los medios institucionales para poder tutelar los derechos a través de un *racional y justo procedimiento*. En consecuencia, resulta incuestionable que dentro del grupo de las garantías que se infieren de la norma en análisis, ocupa un lugar estelar el derecho de acceso a la justicia.

Cabe señalar que dentro de la doctrina nacional y la jurisprudencia, se ha sostenido que el derecho de acceso a la justicia se encuentra situado dentro del macro derecho constitucional de *tutela judicial*, el cual englobaría a su vez una serie de derechos imprescindibles para el acceso a la jurisdicción. Este derecho se ha definido como: “aquel que tiene toda persona a obtener tutela efectiva

---

<sup>53</sup> Ídem.

<sup>54</sup> Es importante aclarar que, debido a la falta de consagración explícita del derecho de acceso a la justicia en nuestro ordenamiento, no existe una nomenclatura única en la dogmática para referirse a él, por lo que se pueden considerar como denominaciones equivalentes: “derecho a la justicia” o “derecho a la jurisdicción”, entre otras.

<sup>55</sup> SOTO KLOSS, ob. cit. pág. 275.

<sup>56</sup> *Ibidem* pág. 274.

de sus derechos e intereses legítimos ante el Juez ordinario predeterminado por la ley y a través de un proceso con todas las garantías, sin dilaciones indebidas y en el que no se produzca indefensión".<sup>57</sup> De esta forma el derecho de acceso a la justicia no sería un derecho constitucional autónomo.

Ahora bien, a partir de la necesidad de delimitar el contenido del derecho a la tutela judicial y al debido proceso podemos encontrar distintas propuestas de sistematización en la doctrina.<sup>58</sup> Así p. ej. Andrés Bordalí sostiene que el derecho de tutela judicial comprende: 1. El derecho de acceso a la justicia; 2. El derecho a que el Tribunal resuelva pretensiones conforme a derecho; 3. El derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales (este comprende a su vez; el respeto de la cosa juzgada, la disposición de medidas cautelares y la ejecución de las resoluciones judiciales); 4. El derecho al recurso.<sup>59</sup>

En cuanto a la jurisprudencia nacional, tanto la Excma. Corte Suprema (ECS) como el Tribunal Constitucional (TC) se han pronunciado en orden al reconocimiento del derecho de acceso a la justicia dentro de los derechos contenidos en el artículo 19 N° 3 de la CPR.

La ECS interpretando el artículo referido y el artículo 76 de la CPR,<sup>60</sup> que establece la potestad jurisdiccional del Estado y el principio de inexcusabilidad, ha expresado que la Constitución reconoce: “[...] el derecho de las personas a acceder libremente a un Tribunal de Justicia para la protección de sus derechos. Tal basamento, que la doctrina denomina como derecho a la tutela judicial efectiva, se constituye como fundamento esencial de todo Estado de Derecho, y se encuentra garantizado en el numeral 3° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, al consagrar la prerrogativa universal de igual protección de la ley, el derecho a la defensa jurídica, el derecho a ser juzgado por

---

<sup>57</sup> BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. Manual de Derecho Constitucional. Tomo II, Ed. Tecnos, Madrid, 2009, pág. 221.

<sup>58</sup> Véase a GARCÍA PINO, Gonzalo. CONTRERAS VÁSQUEZ, Pablo. El derecho a la tutela judicial y al debido proceso en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional chileno. Estudios Constitucionales, (Págs. 229-282), 2013. En este artículo se hace un interesante análisis del derecho a la tutela judicial y su contenido a partir de la doctrina en la materia y la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional.

<sup>59</sup> BORDALÍ SALAMANCA, Andrés. Análisis Crítico de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el Derecho a la Tutela Judicial. En Revista Chilena de Derecho (Vol. 38 N° 2), 2011. Citado por GARCÍA, CONTRERAS. *Ibidem*, pág. 11.

<sup>60</sup> Art. 76, incisos primero y segundo: “La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los Tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos” (inc. 1); “Reclamada su intervención en forma legal y en negocios de su competencia, no podrán excusarse de ejercer su autoridad, ni aun por falta de ley que resuelva la contienda o asunto sometidos a su decisión” (inc. 2).

Juez natural, y el derecho a un justo y racional procedimiento, garantías que, además, encuentran como contrapartida orgánica, los principios rectores de la actividad jurisdiccional consagrados en el artículo 76 del texto constitucional, en especial el de inexcusabilidad, que impone a los Jueces el deber imperativo de otorgar un pronunciamiento de mérito sobre la controversia que legalmente se le plantee, sin poder excusarse de hacerlo”.<sup>61</sup>

En otro fallo del año 2019, la ECS reafirma el derecho de acceso a la justicia en su calidad de garantía constitucional esencial dentro un Estado de Derecho, que no debe ser sometida a limitaciones arbitrarias e ilegítimas: “Que, por otra parte, se debe considerar que uno de los intereses que debe ser protegido, dice relación con el derecho de las personas a acceder libremente a un Tribunal de Justicia para la protección de sus derechos, también conocido en la doctrina moderna como derecho a la tutela judicial efectiva, asegurado por el N° 3 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, pues, aunque no esté designado expresamente en su texto escrito, carecería de sentido que se hubiese esmerado en asegurar la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, el derecho a la defensa jurídica, el derecho a ser juzgado por el Juez natural, el derecho a un justo y racional procedimiento, si no partiera de la base de la existencia de un derecho anterior a todos los demás y que es presupuesto básico para su vigencia, esto es, el derecho de toda persona a ser juzgada, esto es, a presentarse ante el Juez, a ocurrir ante él, sin estorbos o condiciones que se lo dificulten, retarden o impidan arbitraria o ilegítimamente. En el actual estado de desarrollo del derecho nacional e interpretando la garantía constitucional de acceso a la justicia con un criterio finalista, amplio y garantista, cualquier limitación por vía de interpretación que obste al derecho a la tutela judicial, aparece despojada de la razonabilidad y justificación que precisaría para ser aceptada como admisible a la luz de lo dispuesto en el N° 26 del artículo 19 de la Carta Fundamental”.<sup>62</sup>

En cuanto al TC, este ha establecido que el derecho de acceso a la justicia se encuentra dentro de los derechos implícitos del artículo 19 N° 3: “El derecho de las personas a acceder libremente a un Tribunal de Justicia para la protección de sus derechos, [...] es uno de los derechos asegurados por el N° 3 del artículo 19 de la Constitución, pues, aunque no esté designado expresamente en su texto escrito, carecería de sentido que la Carta Fundamental se hubiese esmerado en asegurar la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, el derecho a la defensa jurídica, el derecho a ser juzgado por el Juez natural, el derecho a un justo racional procedimiento, si no partiera de la base de la existencia de un derecho anterior a todos los demás y que es presupuesto básico para su vigencia, esto

---

<sup>61</sup> CORTE SUPREMA. Sentencia sobre recurso de queja de 19 de junio de 2018, Rol N° 8750-2018, cons. 19.

<sup>62</sup> CORTE SUPREMA. Sentencia sobre recurso de queja de 04 de junio de 2019, Rol N° 2289-2019, cons. 7.

es, el derecho a toda persona a ser juzgada, a presentarse ante el Juez, a ocurrir al Juez, sin estorbos, gabelas o condiciones que se lo dificulten, retarden o impidan arbitraria o ilegítimamente”.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de 27 de octubre de 2009, Rol N° 1470-2009, cons. 9.

## **CAPITULO II. INSTITUCIONES Y MECANISMOS DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO PARA SATISFACER EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA DE LOS GRUPOS VULNERABLES.**

1. Panorama general de las instituciones orientadas a satisfacer el derecho fundamental de acceso a la justicia en Chile de los grupos vulnerables.

Como se sostuvo en el capítulo anterior el acceso a la justicia no solo corresponde a una cuestión jurídica sino que también a una necesidad social que debe ser satisfecha para asegurar a las personas el goce efectivo de sus derechos y mantener así la paz social. Sin embargo, esta imperiosa necesidad como tantas otras, en la realidad no es capaz de ser satisfecha a todas las personas por igual. La escasez de medios económicos para costear una defensa jurídica, la falta de educación cívica, la desconfianza en el sistema de justicia o la lentitud de los procedimientos judiciales son una muestra de las tantas barreras que existen para acceder a la tutela judicial de los derechos o a mecanismos alternativos de resolución de conflictos.<sup>64</sup>

Dentro de la sociedad chilena la falta de acceso a la justicia que afecta a ciertos sectores de la población es un problema actual e innegable aun considerando los progresos y avances en materia de promoción y protección de derechos humanos que nuestro país ha tenido en las últimas décadas. En efecto, la evidencia demuestra un descontento generalizado y una reducción en la confianza respecto de las instituciones claves para nuestra democracia; el Congreso; el Gobierno y los Tribunales de Justicia. En tal sentido, el informe denominado “Diez años de auditoría a la democracia” del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) que recoge encuestas en la materia, advierte que el fenómeno de desconfianza en las instituciones es generalizado y que el descenso de ella es sostenido en la década 2008-2018.<sup>65</sup>

Ahora bien, la desconfianza en los Tribunales y en el Sistema de Justicia es un fenómeno que tiene múltiples factores, sin embargo se puede afirmar que, sin lugar a dudas, una parte importante del problema está vinculado a una situación general de descontento social que afecta a las instituciones

---

<sup>64</sup> El fenómeno de la vulnerabilidad social y las barreras de acceso a la justicia serán analizadas en los capítulos III y IV, de esta investigación.

<sup>65</sup> Véase PNUD. Diez años de Auditoría a la Democracia: antes del estallido. Santiago de Chile, 2019, págs. 43-51. [En línea] [Citado el: 16 de agosto de 2020.]

[https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/Auditoria%20a%20la%20Democracia%20\(libro%20PDF\).pdf](https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/Auditoria%20a%20la%20Democracia%20(libro%20PDF).pdf)

políticas y del Estado pero también a situaciones concretas y empíricamente observables que se vinculan con la falta de acceso efectivo a la justicia y la vulneración de derechos como sucede por ejemplo con los altos índices de victimización de los hogares chilenos,<sup>66</sup> la violencia intrafamiliar y de género, la discriminación de grupos inmigrantes<sup>67</sup> y la imposibilidad de los pobres de acceder a asistencia jurídica, entre otros.

En un estudio efectuado el año 2015 por GfK Adimark, sobre “necesidades jurídicas y acceso a la Justicia”, se demostró que el mayor porcentaje de necesidades jurídicas insatisfechas se concentra en los segmentos más carenciados de la sociedad. De acuerdo al estudio, en los segmentos socioeconómicos D y E el nivel de necesidades jurídicas no satisfechas alcanzaba un porcentaje de 46 y 56 por ciento, respectivamente. En tanto que en los grupos ABC1/C2 y C3 la insatisfacción arroja un porcentaje de 41 y 36 por ciento respectivamente.<sup>68</sup> Asimismo, en todos los niveles socioeconómicos tanto las personas discapacitadas como las desempleadas, son las que tienen un menor porcentaje de satisfacción de necesidades jurídicas. Esto pone en evidencia que factores como la pobreza, el desempleo y la discapacidad inciden directamente en el acceso a la justicia y la satisfacción de derechos.<sup>69</sup>

En nuestro país existen diversas instituciones públicas como privadas que buscan satisfacer esta necesidad. En cuanto a iniciativas privadas que prestan asistencia jurídica gratuita, se encuentran

---

<sup>66</sup> De acuerdo a la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), un 23,3% de los hogares del país fue victimizado durante el año 2019.

<sup>67</sup> Véase, CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MIGRATORIOS (UNIV. DE TALCA). Informe sobre inmigración y discriminación en Chile. [En línea] [Citado el: 16 de agosto de 2020.] [http://www.cenem.otalca.cl/docs/publicaciones/informe\\_discriminacion\\_inmigrantes.pdf](http://www.cenem.otalca.cl/docs/publicaciones/informe_discriminacion_inmigrantes.pdf)

<sup>68</sup> De acuerdo al sistema de clasificación demográfica británica *NRS Social Gade* usada en Chile hasta el año 2018, los segmentos sociales se dividían en 8: A, B, C1, C2, C3, D y E. Los grupos A, B, C1 correspondían a los sectores de mayores ingresos, los grupos C2, C3 ingresos medios/bajos y los grupos D, E a ingresos bajos. Desde el año 2018 la segmentación social para fines de estudio se realiza utilizando un nuevo modelo compuesto por 7 grupos socioeconómicos (GSE); AB, C1a, C1b, C2, C3, D y E. Esta metodología utiliza diversos factores, como ingreso per cápita equivalente, nivel de educación del jefe o principal sostenedor del hogar y nivel ocupacional del jefe o principal sostenedor del hogar, entre otros. La nueva segmentación fue propuesta por la Asociación de Investigadores de Mercado (AIM) utilizando los datos de la Encuesta CASEN (2015) y la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF).

<sup>69</sup> GfK ADIMARK CHILE. Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la Justicia. Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos, Chile, 2015.

principalmente las Clínicas Jurídicas de Facultades de Derecho,<sup>70</sup> las asociaciones de consumidores,<sup>71</sup> organizaciones no gubernamentales <sup>72</sup> y la asistencia *pro bono* de abogados particulares y estudios jurídicos.<sup>73</sup>

El Estado por su parte se encuentra obligado a proporcionar asistencia jurídica letrada a personas que no cuentan con recursos propios para poder financiarla. Esta obligación se origina tanto por normas constitucionales como por sus compromisos adquiridos en virtud de tratados internacionales. En la Constitución el derecho a defensa se encuentra consagrado en el inciso segundo del artículo 19, en tanto que el derecho de asesoramiento y asistencia letrada se encuentra previsto en los incisos tercero y cuarto:

Art. 19 incisos tercero y cuarto.

[...]

La ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos. La ley señalará los casos y establecerá la forma en que las personas naturales víctimas de delitos dispondrán de asesoría y defensa jurídica gratuitas, a efecto de ejercer la acción penal reconocida por esta Constitución y las leyes.

---

<sup>70</sup> Al año 2016 la carrera de Derecho en Chile se ofrecía en 46 universidades a través de 141 programas a lo largo del país. Véase UNIVERSITAS. Ranking Facultades de Derecho año 2016. [En línea] [Citado el: 16 de agosto de 2020.] <http://rankinguniversidades.emol.com/indicadores-derecho-2016/>

<sup>71</sup> Las asociaciones de consumidores son organizaciones sin fines de lucro cuyo objeto es proteger, informar y educar a los consumidores y asumir la representación y defensa de sus afiliados y de quienes así lo soliciten. Se encuentran reguladas por la Ley N° 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores (Ley del Consumidor). Estas asociaciones cumplen un rol relevante en la defensa y promoción de los derechos de los consumidores especialmente respecto de la tutela de intereses colectivos y difusos ante autoridades judiciales y administrativas de acuerdo a las facultades que les otorga la Ley, en su art. 8. Un ejemplo de esto corresponde al caso conocido popularmente como la “Colusión del Confort”, donde las asociaciones CONADECUS y ODECU participaron tanto en el proceso llevado ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) como en la negociación del acuerdo de compensación con la Empresa CMPC Tissue S.A., la que se comprometió a pagar una suma cercana a las 150 millones de dólares a los consumidores afectados por la colusión. Véase, requerimiento de la FNE contra CMPC Tissue S.A. y Otra, rol C N° 299-2015 del TDLC.

<sup>72</sup> Véase el Registro de Organizaciones del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) orientadas a brindar acceso a la justicia desde distinto ámbitos de interés. [En línea] [Citado el: 16 de agosto de 2020.] <https://www.indh.cl/sociedad-civil/registro-de-organizaciones/>

<sup>73</sup> En el ámbito de la asistencia jurídica gratuita realizada por abogados y estudios jurídicos es conocida la labor de la Fundación Pro-Bono, la cual se auto presenta en su sitio web como: “organización sin fines de lucro que desde el año 2000 promueve y facilita el acceso igualitario a la justicia de personas y grupos en situación de vulnerabilidad social y de organizaciones sociales”. [En línea] [Citado el: 16 de agosto de 2020.] <https://www.probono.cl/>

Toda persona imputada de delito tiene derecho irrenunciable a ser asistida por un abogado defensor proporcionado por el Estado si no nombrare uno en la oportunidad establecida por la ley.

Del análisis del texto constitucional, se desprende que el derecho de asistencia jurídica no se consagra de manera expresa y que se hace una remisión a la ley para que esta determine las circunstancias y medios necesarios para que se pueda proveer tal asistencia por el Estado. Lo mismo sucede con el derecho a asistencia jurídica de las víctimas dentro del proceso penal en la segunda parte de este inciso. En cuanto al derecho a la defensa del imputado patrocinada por el Estado, este sí tiene consagración constitucional expresa de acuerdo al nuevo inciso cuarto del artículo 19 N° 3, siendo además irrenunciable.<sup>74</sup>

En cuanto a las normas de Derecho Internacional que obligan al Estado a garantizar el derecho de asistencia jurídica, estas corresponden al artículo 14 del PIDCP N° 3 letra d) y el artículo 8.2 letra e) de la CADH.<sup>75</sup>

Ahora bien, el Estado de Chile cumple con su obligación de proporcionar asistencia jurídica a personas de grupos vulnerables a través de varias instituciones las cuales permiten el acceso a la justicia desde las necesidades específicas de sus usuarios. Se ha sostenido tradicionalmente que estas instituciones son: la Corporación de Asistencia Judicial, la Defensoría Penal Pública, los abogados de turno y el privilegio de pobreza.

Asimismo, hay ciertas instituciones públicas que a partir de su rol de defensa y promoción de derechos que también prestan asistencia jurídica a grupos de interés y que requieren especial protección, tales organismos son: El Instituto Nacional de Derechos Humanos, la Defensoría de la Niñez, el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género y el Servicio Nacional de la Discapacidad. También estos organismos, estando legitimados por sus respectivas leyes orgánicas,

---

<sup>74</sup> Cabe señalar que el inciso tercero y cuarto del artículo 19 N° 3 fueron modificados mediante la ley N° 20.516 publicada en el D.O. el 11 de julio de 2011. Esta ley de reforma constitucional reconoció el derecho de asistencia jurídica gratuita a las víctimas de delitos en el inciso tercero de la norma y el derecho irrenunciable a la defensa de los imputados dentro del proceso penal, en el nuevo inciso cuarto.

<sup>75</sup> Véase COFRÉ PÉREZ, Leonardo. La asistencia y defensa jurídica del Estado a las personas en Chile. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Año 2012, Cap. II.

denuncian delitos o ejercen acciones judiciales cuando las víctimas corresponden a niñas, niños y adolescentes (Defensoría de la Niñez), personas discapacitadas (Senadis), mujeres vulneradas (SernamEG) y víctimas de violaciones a Derechos Humanos (INDH).

A continuación se pasará una breve revista a las instituciones destinadas a la satisfacción del derecho de acceso a la justicia a través de la asistencia jurídica gratuita.

### 1.1 Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ).

Las CAJ fueron creadas en virtud de la Ley 17.795 del año 1981,<sup>76</sup> corresponden a un servicio público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Desde un punto de vista histórico fueron creadas como continuadoras legales del Colegio de Abogados de Chile en lo referente a los servicios de asistencia judicial para personas de escasos recursos.<sup>77</sup> Administrativamente y financieramente dependen del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Actualmente existen en el país cuatro Corporaciones: i) CAJ de Tarapacá y Antofagasta (comprende las regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá y Antofagasta); ii) CAJ de Valparaíso (comprende las regiones de Atacama, Coquimbo y Valparaíso); iii) CAJ Metropolitana (comprende las regiones de O'Higgins, Maule, Magallanes y Metropolitana); iv) CAJ del Bío Bío (comprende las regiones de Ñuble, Bío Bío, Araucanía, de los Lagos, Aisén y de los Ríos).

A grandes rasgos, las CAJ tienen dos grandes funciones; primero, prestar asistencia jurídica y judicial gratuita a personas de escasos recursos<sup>78</sup> y, segundo, proporcionar los medios para efectuar la práctica profesional a estudiantes egresados de Facultades de Derecho, necesaria para obtener el título de Abogado, de conformidad con lo preceptuado en el número 5 del artículo 523 del Código Orgánico de Tribunales.

---

<sup>76</sup> En 1988, mediante la ley N° 18.632 se creó la CAJ de la Región de Tarapacá y Antofagasta.

<sup>77</sup> Hasta el año 1981 el Colegio de Abogados de acuerdo a lo preceptuado en el art. 13 letra) j de la ley N° 4.409, debía mantener consultorios jurídicos gratuitos para personas de escasos recursos y vigilar la correcta actuación de los abogados llamados por la ley a asistir a personas que gozan del privilegio de pobreza (artículo 48). Con la dictación del DL N° 3.621 de 03-02-1981, los colegios profesionales fueron transformados en asociaciones gremiales de Derecho Privado y de libre inscripción.

<sup>78</sup> De acuerdo al artículo 600 del Código Orgánico de Tribunales las personas patrocinadas por las CAJ gozan, por el solo ministerio de la ley, del privilegio de pobreza de acuerdo al artículo 591 de ese cuerpo legal.

Las CAJ realizan una importante labor de asistencia jurídica a personas que acuden a los centros de atención en busca de consejo y orientación profesional para sus problemas, por lo tanto su trabajo no se reduce a ámbitos de conflictos judicializados. Esta labor se efectúa mediante: a) orientación e información de derechos,<sup>79</sup> realizada por abogados y/o asistentes sociales en los Centros de Atención Jurídico Sociales y centros móviles de las CAJ, quienes mediante una entrevista al usuario entregan información socio-jurídica respecto del problema o conflicto consultado. También se le presentan al usuario las distintas formas para la solución al conflicto ya sean judiciales, no judiciales o a través de mecanismos de resolución alternativa de conflictos; b) actividades ciudadanas de promoción, prevención y difusión de los derechos y deberes de las personas, a través de actividades dirigidas a la población en general.

La asistencia judicial se realiza mediante el patrocinio de las causas judiciales en asuntos civiles, de familia, laborales y penales (sólo víctimas), mediante la labor de los abogados de la institución y principalmente con los estudiantes en práctica. En este ámbito cuentan con unidades especializadas como son las Oficinas de Defensoría Laboral, Oficina de Derechos Humanos y los Centro de Atención a Víctimas (CAVI).

Asimismo, las CAJ cuentan con centros de mediación y arbitraje para efectos de evitar la judicialización de ciertos conflictos, contando con profesionales especializados en ese ámbito.

El modelo de asistencia jurídica y judicial por medio de las CAJ ha sido históricamente cuestionado por deficiencias y problemas que se arrastran hace décadas, toda vez que las iniciativas para modernizarlas y así adecuarlas a los estándares internacionales de acceso efectivo a la justicia, no han prosperado. Tal como daba cuenta el informe de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales del año 2008, las deficiencias de las CAJ abarcan los ámbitos de profesionalización del Servicio, la cobertura, el presupuesto y la gestión.<sup>80</sup>

Como se señaló la causas judicializadas de las CAJ, son gestionadas principalmente por los estudiantes en práctica quienes son supervisados por abogados tutores. Este solo hecho supone desde

---

<sup>79</sup> El Servicio de Orientación e Información de las CAJ, se presta a personas independiente de su situación socioeconómica por lo tanto no se consideran criterios de selección socioeconómica que sí operan para la asistencia judicial, la cual está enfocada a personas de escasos recursos.

<sup>80</sup> UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES. Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2008. Centro de Derechos Humanos UDP. 2008, págs. 186-187. [En línea] [Citado el: 18 de agosto de 2020.] <http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/informe-ddhh-2008/>

ya que la asistencia judicial no es proveída con un estándar profesional ya que, si bien los estudiantes tienen formación jurídica al haber egresado de sus Facultades, muchos de ellos no son Licenciados y tampoco tienen experiencia laboral previa.<sup>81</sup> A esto se suma el hecho de que las CAJ cuentan con una gran demanda de servicios y que la dotación de abogados y profesionales es exigua.<sup>82</sup> Esto se traduce en que la supervisión de los abogados tutores sea en muchas ocasiones defectuosa provocando inconvenientes en la tramitación de los asuntos judiciales.

En cuanto a la cobertura, se ha señalado que la falta de especialización de los profesionales dentro de las CAJ atenta contra el buen servicio por cuanto en la mayoría de los centros de atención se encuentran abogados que ven toda clase de materias sin perjuicio de las unidades especializadas antes señaladas. En este mismo ámbito y debido a la falta de una dotación adecuada se ha logrado constatar la lentitud en la atención del público que acude a las CAJ en busca de asesoría profesional. Un informe de la Contraloría General de la República (CGR) detectó en el año 2017 la existencia de más de diez mil solicitudes de orientación en espera para su atención en la CAJ Metropolitana.<sup>83</sup>

En relación al presupuesto y la gestión, es un hecho conocido la precariedad de las condiciones económicas de los distintos centros de atención de las CAJ. El informe de la CGR del año 2017 estableció que el Servicio tiene un déficit de personal que se encuentra asociado a la falta de presupuesto, lo que afecta la capacidad de servicio y su cobertura institucional.<sup>84</sup> En cuanto a la organización actual de las CAJ divididas en cuatro corporaciones autónomas se ha sostenido la necesidad de avanzar hacia la creación de servicio único de asistencia judicial a nivel nacional por razones de eficiencia presupuestaria y administrativa, permitiendo así unificar los estándares y criterios de funcionamiento.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> Véase CIPER Chile. Reportaje: Juicio a las escuelas de Derecho: las alarmantes falencias de los nuevos abogados. [En línea 02 de marzo de 2016] [Citado el: 18 de agosto de 2020.] <https://ciperchile.cl/2016/03/02/juicio-a-las-escuelas-de-derecho-las-alarmantes-falencias-de-los-nuevos-abogados/>

<sup>82</sup> En el caso de la CAJ Metropolitana en el año 2019, según los datos de la cuenta pública del Servicio, con una dotación total de 817 funcionarios, se realizaron 322.207 atenciones de orientación e información y se ingresaron 80.273 causas judiciales.

<sup>83</sup> CGR. Informe final N° 761 sobre auditoria al cumplimiento de las funciones institucionales de la Corporación de Asistencia Judicial Región Metropolitana. Santiago, 24-11-2017. [En línea] [Citado el: 18 de agosto de 2020.] <http://www.cajmetro.cl/transparencia/auditorias.php>

<sup>84</sup> Ídem.

<sup>85</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. Resumen ejecutivo Corporaciones de Asistencia Judicial. Chile, 2014. [En línea] [Citado el: 20 de agosto de 2020.] [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-139812\\_r\\_ejecutivo\\_institucional.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-139812_r_ejecutivo_institucional.pdf)

## 1.2. La Defensoría Penal Pública (DPP).

La Defensoría Penal Pública es un servicio dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometida a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia. El jefe del Servicio es el Defensor Nacional quien es nombrado, previo concurso público de antecedentes, por el Presidente de la República.

Esta institución fue creada en el año 2001 por la Ley N° 19.718, bajo el marco de la Reforma Procesal Penal para proporcionar defensa profesional a los imputados o acusados por un crimen, simple delito o falta que carezcan de abogado, asegurando de esta manera el derecho a defensa de acuerdo a lo mandado por el artículo 19 N° 3 incisos tercero y cuarto de la CPR. En consecuencia, esta Institución logra satisfacer una de las garantías esenciales dentro del derecho al debido proceso dentro del sistema procesal penal.<sup>86</sup>

El Servicio se organiza a través de una Defensoría Nacional, 16 Defensorías Regionales con sus respectivas Defensorías Locales. De acuerdo a datos de su sitio de internet institucional al año 2020 cuenta con una dotación cercana a las 600 personas, de las cuales 145 son defensores de la institución y más de 300 abogados privados con los que mantiene contrato a través de licitaciones públicas.<sup>87</sup>

La defensa penal que proporciona el Servicio es gratuita, excepto para quienes cuenten con recursos económicos, los que deberán pagar parcial o totalmente el servicio.<sup>88</sup> Sin embargo, los adolescentes –mayores de 14 y menores de 18 años– no pagarán el servicio, cualquiera sea su situación económica.

Ahora bien la función principal de la DPP se realiza a través de los abogados defensores quienes representan judicial y extrajudicialmente a los imputados en todas las actuaciones y audiencias del proceso penal hasta la completa ejecución de la sentencia. Asimismo, el Servicio ha creado la Unidad de Defensa Penal Juvenil y Defensas Especializadas que presta servicios a imputados y

---

<sup>86</sup> Asimismo, este derecho se consagra en el artículo 102 del Código Procesal Penal, que establece: “Derecho a designar libremente a un defensor. Desde la primera actuación del procedimiento y hasta la completa ejecución de la sentencia que se dictare, el imputado tendrá derecho a designar libremente uno o más defensores de su confianza [...]”

<sup>87</sup> Véase <http://www.dpp.cl/>

<sup>88</sup> Artículo 36 de la Ley N° 19.718, dispone: “La defensa penal pública será siempre gratuita. Excepcionalmente, la Defensoría podrá cobrar, total o parcialmente, la defensa que preste a los beneficiarios que dispongan de recursos para financiarla privadamente [...]”.

condenados adolescentes,<sup>89</sup> indígenas, migrantes y a quienes cumplen una pena privativa de libertad (defensa penitenciaria).

La prestación de los servicios se hace a través de abogados que forman parte de la institución y de abogados subcontratados a través de licitaciones. Estas se efectúan de acuerdo a las normas establecidas en el Reglamento sobre licitaciones y prestación de defensa penal pública,<sup>90</sup> interviniendo en el proceso el Defensor Nacional, el Consejo de Licitaciones y los Comités de Adjudicación Regionales. Ahora bien, en la práctica este modelo de tercerización ha devenido en la creación de empresas de defensoría profesional que llevan participando durante ya varios años en este singular mercado asociado a una función pública. Esta situación no ha estado exenta de controversias debido a que durante el año 2016 una de la principales empresas proveedoras de defensores para la DPP, entró en un estado de insolvencia para cumplir con las obligaciones laborales y previsionales respecto de sus empleados, poniendo en riesgo la disponibilidad de defensores en los juicios asignados y generando severos cuestionamientos al modelo de defensas licitadas.<sup>91</sup>

Finalmente, un aspecto destacable dentro de la DPP dice relación con su diseño institucional que contempla el cumplimiento de estándares básicos de calidad relativos a la defensa técnica, a la atención de usuarios y a estándares de gestión del Servicio.<sup>92</sup> Estos estándares son exigibles a todos los prestadores de defensa penal pública ya sean defensores institucionales como licitados. Asimismo la Ley N° 19.718 establece que los estándares serán controlados por: i) inspecciones, ii) auditorías externas, iii) informes, y iv) reclamaciones.<sup>93</sup> La exigencia de estos estándares y los mecanismos de control para su cumplimiento son imprescindibles para alcanzar los objetivos institucionales que

---

<sup>89</sup> La especialización de las DPP en relación a adolescentes infractores corresponde a uno de los mandatos de la Ley N° 20.084 sobre “Sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal” que en su Art. 29, establece: “Los Jueces de Garantía, los Jueces del Tribunal de Juicio Oral en lo Penal, así como los fiscales adjuntos y los defensores penales públicos que intervengan en las causas de adolescentes, deberán estar capacitados en los estudios e información criminológica vinculada a la ocurrencia de estas infracciones, en la Convención de los Derechos del Niño, en las características y especificidades de la etapa adolescente y en el sistema de ejecución de sanciones establecido en esta misma ley”.

<sup>90</sup> DS. 495 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2002.

<sup>91</sup> Véase CIPER Chile. Reportaje: La quiebra que puso a prueba el modelo público-privado de defensoría penal en Chile. [En línea 20 de abril de 2017] [Citado el: 20 de agosto de 2020.] <https://ciperchile.cl/2017/04/20/la-quiebra-que-puso-a-prueba-el-modelo-publico-privado-de-defensoria-penal-en-chile/>

<sup>92</sup> Los estándares están determinados en la Res. Exenta N° 88 de fecha 18 de marzo de 2019 del Defensor Nacional. Esta resolución derogó los anteriores estándares fijados en la Res. Exenta N° 3389, de 11 de noviembre de 2010.

<sup>93</sup> COFRE, ob. cit., págs. 85-86.

establece la ley en orden a proveer una defensa eficaz y respetuosa de las garantías y derechos de los imputados dentro del proceso penal.

### 1.3 Los abogados de turno.

La institución de los abogados de turno se encuentra establecida en el inciso primero del artículo 595 del Código Orgánico de Tribunales. Esta norma está contenida en el Título XVII “De la asistencia judicial y del Privilegio de Pobreza”, y en su texto dispone:

Corresponde a los Jueces de Letras designar cada mes y por turno, entre los no exentos, un abogado que defienda las causas civiles y otro que defienda las causas del trabajo de las personas que hubieren obtenido o debieran gozar del mencionado privilegio. Con todo, cuando las necesidades lo requieran, y el número de abogados en ejercicio lo permita, la Corte de Apelaciones respectiva podrá disponer que los Jueces de Letras designen dos o más abogados en cada turno, estableciendo la forma en que se deban distribuir las causas entre los abogados designados.

[...]

Cabe señalar que la norma transcrita es la única dentro de nuestro ordenamiento que hace referencia a la institución. Así, en la práctica, son las Cortes de Apelaciones las que según sus propios criterios designan mensualmente a los abogados de turno dentro de su respectivo territorio jurisdiccional.<sup>94</sup> En este sentido resulta a lo menos curioso el hecho de que no exista algún autoacordado que regule los criterios de designación del turno y el funcionamiento general de esta institución.

En cuanto al funcionamiento de esta institución, el abogado que asume el patrocinio se encuentra obligado hasta el término de la gestión y la designación de las Cortes corresponde a turnos divididos por materias específicas publicándose en listados.<sup>95</sup> Cabe señalar que la ley contempla la

---

<sup>94</sup> MAQUILÓN et al.. Manual autoformativo sobre acceso a la justicia y derechos humanos en Chile. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 2011, pág. 54. [En línea] [Citado el: 22 de agosto de 2020.] <https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/1450/manual-autofor-chile-2010.pdf>

<sup>95</sup> P. ej. en la Corte de Apelaciones de Santiago el turno de los abogados se divide en; i.) Asuntos penales para atender Corte Suprema, Corte Marcial, Corte de Apelaciones y 34° Juzgado del Crimen de Santiago; ii) Asuntos penales para atender las Fiscalías Militares de Santiago; iii) Asuntos civiles y; iv) Materia cobranza laboral y previsional.

posibilidad de eximición del cumplimiento de la obligación por motivos justificados los que son calificados por el Juez que conoce de la causa en la que se debe cumplir con el turno, según dispone el artículo 598 del COT.

Ahora bien, esta institución ha sido severamente cuestionada tanto desde la perspectiva de su utilidad como herramienta para asegurar el acceso a la justicia de los pobres y también desde el gremio de los abogados, al considerarse un carga ilegítima atendida las transformaciones que ha experimentado tanto el sistema de justicia como el mercado laboral.

En cuanto a la utilidad como instrumento para el acceso a la justicia se ha cuestionado que se trata de una institución que no opera de forma uniforme en el país, careciendo de criterios comunes de designación para los abogados provocando dudas sobre el reparto equitativo del turno entre los profesionales que deben soportar la carga.<sup>96</sup> Otro aspecto crítico dice relación con la falta de seguimiento y evaluación de las causas asignadas por los abogados, lo que evidentemente atenta contra la calidad de la asesoría profesional.<sup>97</sup>

Como anteriormente se señaló los cuestionamientos también proceden del gremio de los abogados. En efecto, el Colegio de Abogados de Chile A.G. ha mantenido una posición crítica respecto de la figura en análisis lo que se ha traducido en: i.) El requerimiento ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) durante el año 2006, denunciándose el turno de los abogados y la práctica profesional obligatoria en las CAJ por la vulneración del Convenio N° 129 sobre trabajo forzoso de 1930, ratificado por Chile el día 31 de mayo de 1933;<sup>98</sup> ii) El patrocinio el año 2008 del requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del inciso primero del artículo 595 del COT, relativo a la gratuidad del turno y que concluyó con su derogación tras obtener una sentencia favorable del TC en tal sentido. La acción se fundó en que la disposición vulneraba el derecho a la igual

---

<sup>96</sup> U. DIEGO PORTALES, Ob. cit., pág. 199.

<sup>97</sup> *Ibidem* pág. 200.

<sup>98</sup> La reclamación del Colegio de Abogados concluyó con la aprobación de un informe por el Consejo de Administración de la OIT, de fecha 11 de noviembre de 2018, el cual estableció una serie de recomendaciones al Estado de Chile, principalmente: “b) [...] i) examine el funcionamiento global del sistema de abogados de turno con miras a garantizar que el sistema no incida negativamente en el libre ejercicio de la profesión de abogado; ii) tome las medidas necesarias para asegurar que dicho examen tome en cuenta el volumen del trabajo impuesto, la frecuencia de las asignaciones, la pérdida financiera incurrida y el carácter excesivo de la sanción actualmente prevista” (Conclusiones, párrafo 39). [En línea] [Citado el: 22 de agosto de 2020.] [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50012:0::NO::P50012\\_COMPLAINT\\_PROCEDURE\\_ID,P50012\\_LANG\\_CODE:2507273,es](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50012:0::NO::P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507273,es)

repartición de las cargas públicas y el derecho a la igualdad ante la ley, además de la libertad de trabajo y el desarrollo de actividades económicas, todas garantías consagradas en el artículo 19 de la CPR. El fallo del TC, acogió el requerimiento, declarando inaplicable la expresión '*gratuitamente*' que contenía el artículo 595 en su inciso primero, considerando que la designación de turno, en el caso del requirente, "no ha podido sino producir un menoscabo y un detrimento que debe ser debidamente compensado por el Estado".<sup>99</sup> En consecuencia, en atención a la jurisprudencia del TC, en la actualidad la gratuidad solo beneficia a quien, cumpliendo los requisitos legales, es patrocinado por el abogado de turno debiendo el Estado costear los servicios prestados por este.

En cuanto a la obligación del Estado de costear los honorarios del abogado de turno también se han pronunciado nuestros Tribunales. Así en el año 2014, la ltma. Corte de Apelaciones de Santiago, estableció el deber del Fisco de pagar los honorarios a una abogada que debió patrocinar la defensa de un imputado en un asunto criminal hasta su conclusión, con ocasión del turno. En el fallo se revoca la sentencia de primera instancia que había rechazado la demanda de cobro de honorarios en contra del Fisco (representado por el Consejo de Defensa del Estado), y se establece que: "Que en el caso de autos no existe duda en cuanto al derecho de la demandante para ejercer la acción de cobro de honorarios por el servicio prestado. En efecto, la defensa asumida en los autos Rol N° 315-2.008, en representación del señor Olguín Ruz, se encuentra acreditada y también lo está la circunstancia de que el obligado al pago de la carga pública –asistencia jurídica- corresponde al Estado y no al mandante por aplicación del artículo 598 del Código Orgánico de Tribunales".<sup>100</sup>

Finalmente, cabe concluir que esta institución requiere ser reformada y modernizada para ajustarla a estándares adecuados para la satisfacción del derecho de acceso a la justicia de los grupos vulnerables. Actualmente no existe ningún incentivo para que los abogados cumplan con su obligación diligentemente y no resulta aceptable que la obligación del Estado de Chile relativa a proveer asistencia jurídica gratuita contemple un sistema de turnos que apele básicamente a la vocación profesional y sentimientos humanitarios de los abogados. En consecuencia, urge una modificación legislativa del Código Orgánico de Tribunales y las normas atinentes a los turnos ya sea a través de una mejora que incorpore elementos como el pago de honorarios a través de aranceles preestablecidos, criterios de designación del turno atendida la especialidad de los abogados y sistemas de control de las gestiones

---

<sup>99</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de 29 de julio de 2009, Rol N° 1254-08-INC.

<sup>100</sup> CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO. Sentencia de 19 de mayo de 2014, Rol N° 3989-2013, cons. 5

realizadas por estos o, en su defecto, la derogación de la institución pero robusteciendo a los otros organismos de asistencia jurídica como las CAJ o la DPP.<sup>101</sup>

#### 1.4 El privilegio de pobreza.

El privilegio de pobreza se encuentra establecido en el artículo 591 y siguientes del COT (Título XVII) y su tramitación se encuentra prevista en artículo 129 del CPC y siguientes, regulándose como un incidente especial:

Art. 591. COT, incisos primero y segundo.

El privilegio de pobreza, salvo los casos en que se conceda por el solo ministerio de la ley, será declarado por sentencia judicial y deberá pedirse al Tribunal a quien corresponda conocer en única o primera instancia del asunto en que haya de tener efecto.

Los que lo obtuvieren usarán papel simple en sus solicitudes y actuaciones y tendrán derecho para ser gratuitamente servidos por los funcionarios del orden judicial, y por los abogados, procuradores y oficiales subalternos designados para prestar servicios a los litigantes pobres.  
[...]

De acuerdo al inciso primero de la norma transcrita el privilegio de pobreza puede otorgarse en virtud de una sentencia judicial del Tribunal que conoce del asunto o se adquiere por el solo ministerio de la Ley, como sucede en el caso previsto en el artículo 600 del COT que corresponde a los patrocinados por las CAJ.

El privilegio de pobreza corresponde básicamente a un beneficio establecido por la ley para que personas sin recursos suficientes puedan ser representadas gratuitamente en el ámbito judicial, estando liberadas del pago de los costos asociados a la litigación.

---

<sup>101</sup> La necesidad de reforma al turno de los abogados puede calificarse de histórica a estas alturas por cuanto todas las fuentes consultadas en esta investigación plantean tal situación. Véase el reportaje denominado: “La institución del abogado de turno en tela de juicio” en El Mercurio Legal. [En línea 13 de enero de 2012] [Citado el: 22 de agosto de 2020.] <https://www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=900876&Path=/0D/BF/>

Finalmente, en cuanto al contenido del privilegio, este otorga al litigante menesteroso los siguientes derechos:

- i.) derecho para ser gratuitamente servidos por los funcionarios del orden judicial.
- ii.) derecho para obtener asistencia jurídica gratuita por abogados como es el caso por ejemplo del turno o abogados de Clínicas Jurídicas de Facultades de Derecho.
- iii.) exención del pago de las multas establecidas para los litigantes salvo en caso de notoria mala fe del litigante estando autorizado el Tribunal para imponer la multa correspondiente, conmutable en arresto de un día por un vigésimo de sueldo vital.
- iv.) eximición del pago de costas.
- v.) gratuidad en las gestiones encargadas a receptores judiciales, notarías y procuradores del número.

## 2. Protocolo de acceso a la justicia de sectores vulnerables del Poder Judicial.

Como ya hemos visto, la necesidad de asegurar el acceso efectivo a la justicia requiere de instituciones concretas que permitan a las personas la protección de sus derechos. Una de estas formas según se explicó son los mecanismos e instituciones que brindan asistencia jurídica gratuita a personas vulnerables, analizados en el apartado anterior. Ahora bien, en este mismo contexto, cabe preguntarse como los operadores del sistema de justicia, Jueces y funcionarios judiciales, responden a esta realidad social vinculada a personas que históricamente se han visto postergadas en el acceso a los sistemas institucionales de resolución de conflictos. La pregunta cobra relevancia en tanto que, se ha instalado dentro del debate público nacional y latinoamericano, el cómo nuestras instituciones se adaptan a las distintas necesidades de sectores de la población que, sin perjuicio de su postergación, son cada vez más conscientes de sus derechos, demandando respuestas institucionales que propendan a la satisfacción de necesidades específicas considerando las peculiaridades de personas que requieren de un trato especial. Esto ha llevado a repensar el funcionamiento de los sistemas judiciales a partir de la idea de que es necesario para asegurar el acceso a la justicia de grupos vulnerables, establecer estándares de atención especializados para tal fin.

En el contexto antes referido, la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana de 2008, que reúne a los representantes de los poderes judiciales de la Latinoamérica, Andorra, España y Portugal, estableció

una serie de reglas denominadas “Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad” desarrollando los principios recogidos en la “Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano” (2002) y estableció un marco general de principios y recomendaciones en torno al acceso a la justicia de los grupos vulnerables. Dentro de las motivaciones para el establecimiento de estas reglas se reconoce expresamente la existencia de barreras o limitaciones en el acceso a la justicia para estos grupos: “[...] la dificultad de garantizar la eficacia de los derechos afecta con carácter general a todos los ámbitos de la política pública, es aún mayor cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad dado que éstas encuentran obstáculos mayores para su ejercicio. Por ello, se deberá llevar a cabo una actuación más intensa para vencer, eliminar o mitigar dichas limitaciones. De esta manera, el propio sistema de justicia puede contribuir de forma importante a la reducción de las desigualdades sociales, favoreciendo la cohesión social”.<sup>102</sup> Ahora bien, estas reglas complementadas con las normas de diversos tratados internacionales de derechos humanos permitieron la confección durante el año 2014 del “Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas” el cual establece principios y prácticas dirigidos tanto a la modificación de aspectos jurídicos y administrativos relacionados con la atención en el ámbito judicial de personas y colectivos en situación de vulnerabilidad.<sup>103</sup>

Es así como surge la necesidad de adaptar tales reglas a la realidad local creando un protocolo de actuación judicial para el Poder Judicial de Chile, el cual ha colocado la problemática del acceso a la justicia como un tema central dentro del plan estratégico 2015-2020, confeccionando un protocolo de acceso para grupos vulnerables.<sup>104</sup>

El protocolo que ha sido publicado en el año 2020, según se expresa en su prólogo, fue creado con la finalidad de establecer una guía para la judicatura a fin de orientar la actuación judicial hacia mejores condiciones de acceso a la justicia de las personas, especialmente de aquellas respecto de las cuales concurren una o más condiciones que pueden ser consideradas sospechosas de posibles

---

<sup>102</sup> CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA. Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Brasilia, Brasil, 2002. Pág. 4. [En línea] [Citado el: 23 de agosto de 2020.] <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf>

<sup>103</sup> Este protocolo se aprobó en el contexto de la XVII Cumbre Judicial Iberoamericana, llevada a cabo en Santiago de Chile el año 2014.

<sup>104</sup> La elaboración de este protocolo se da en el contexto del “Proyecto Acceso a la Justicia de Grupos Vulnerables” aprobado por el pleno de la ECS en marzo de 2015, el cual buscaba la difusión y reflexión respecto de las Reglas de Brasilia y el Protocolo Iberoamericano.

discriminaciones. En este sentido, el protocolo viene a “[...] adaptar a la realidad social y jurídica de nuestro país el Protocolo Iberoamericano de Actuación Judicial sobre Acceso a la Justicia de Personas en situación de vulnerabilidad que surgió de la Cumbre Judicial Iberoamericana, de manera de mejorar el acceso manera de mejorar el acceso a la justicia de personas en situación de vulnerabilidad en nuestro país y de fortalecer la capacidad institucional de darles una efectiva atención y respuesta”.<sup>105</sup>

Ahora bien el Protocolo se subdivide en 5 protocolos especiales en atención a los grupos de vulnerabilidad que se individualizan, a saber:

1. Personas con Discapacidad.
2. Niños, niñas y Adolescentes.
3. Personas Migrante y sujetas a Protección Internacional.
4. Personas, pueblos y comunidades indígenas.
5. Mujeres víctimas de violencia de género.

La elección de estos grupos guarda correspondencia con lo previsto en el Protocolo Iberoamericano de Acceso a la Justicia y a lo dispuesto en las Reglas de Brasilia. Estos grupos corresponden a personas que deben beneficiarse de protección especial atendida su “*condición de vulnerabilidad*”. De acuerdo a las reglas de Brasilia se consideran en tal condición: “aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico”.<sup>106</sup> Ahora bien, cabe señalar que la determinación de grupos beneficiarios de trato especial, no se pueden limitar *a priori* a los señalados en el actual protocolo toda vez que la vulnerabilidad que puede afectar a grupos humanos corresponde a un fenómeno dinámico que, con el tiempo, puede ir adoptando distintas manifestaciones y en consecuencia ir requiriendo de distintos sujetos destinatarios de protección. Esto se puede ilustrar por ejemplo con la situación de vulnerabilidad de los adultos mayores en nuestro país respecto de los cuales es necesario también establecer un protocolo de acceso diferenciado a la justicia o la discriminación que afecta a personas en razón de su orientación sexual.

En cuanto al contenido de cada protocolo estos se estructuran a partir de los siguientes apartados: i.) Conceptos; ii.) Marco normativo nacional y/o internacional; iii.) Principios generales de

---

<sup>105</sup> Prólogo del Protocolo de acceso a la Justicia de Grupos Vulnerables. Pág. 1.

<sup>106</sup> Reglas de Brasilia. Capítulo I Preliminar. Sección 2, Beneficiarios de las reglas.

derecho que informan a la respectiva legislación y; iv.) Recomendaciones para Jueces y Juezas. El contenido de los protocolos otorga en primer lugar un panorama general de las normas jurídicas y principios que se deben tener en cuenta los Jueces cuando los justiciables pertenezcan a alguno de los grupos de vulnerabilidad y en segundo lugar, las recomendaciones a fin de que en el ejercicio de la actividad jurisdiccional se logren superar las barreras específicas que afectan a las personas en el ejercicio de sus derechos. Así, a modo de ejemplo, en el protocolo para personas con discapacidad visual o auditiva se recomienda a los Jueces aplicar medios alternativos de comunicación e información, como pueden ser los dispositivos multimedia, los medios de voz digitalizada, o bien, otro tipo de ayudas humanas o técnicas.

Por último, cabe señalar que este protocolo constituye un progreso en cuanto fija estándares que deben observarse por la judicatura para favorecer el acceso a la justicia de los grupos postergados en la protección de sus derechos. Esto, sin perjuicio de la necesidad de seguir avanzando en la resignificación de estos grupos desde una perspectiva de “*sujetos de protección*” hacia una de “*sujetos titulares de derechos*” debiendo promoverse su participación e integración al sistema de justicia.

### **CAPITULO III. EL FENOMENO DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL.**

#### 1. La vulnerabilidad como fenómeno social.

Hasta esta parte de la investigación no se ha esbozado una explicación de lo que actualmente se entiende por vulnerabilidad social y de cuáles son, a grandes rasgos, sus características propias. Esto, sin perjuicio de la definición normativa contenida en las Reglas de Brasilia y que fue mencionada al final del capítulo anterior. Como se verá en esta sección, la vulnerabilidad social es un hecho reconocido por la mayoría de los ordenamientos jurídicos por cuanto corresponde a un fenómeno contingente e históricamente relevante y también corresponde un enfoque teórico que se utiliza para comprender cabalmente la situación de personas privadas del goce de ciertos derechos, bienes y capacidades para la superación de contingencias que afectan su bienestar.

A modo de prevención inicial, es necesario señalar que la vulnerabilidad social es un fenómeno social complejo que se puede abordar desde distintas ópticas y metodologías por lo que existen diversas aproximaciones teóricas y conceptuales provenientes de las distintas ciencias sociales. En este sentido podemos encontrar definiciones en ciencias tales como la antropología, macroeconomía, microeconomía, estudios de desarrollo, estudios de desastres naturales, medicina, geografía, seguridad alimentaria y psicología.<sup>107</sup>

Como primera aproximación al fenómeno de la vulnerabilidad social, desde el punto de vista lingüístico y acudiendo al significado de las palabras, el diccionario de la Real Academia de la Lengua define *vulnerabilidad* como la “cualidad de vulnerable”, a su vez la palabra *vulnerable* la define como “que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente” y, finalmente, *social* como “perteneciente o relativo a la sociedad”. En consecuencia, podemos entender por *vulnerabilidad social*, simplemente como la posibilidad de una persona de ser afectada en su integridad física y/o psíquica en el contexto de sus relaciones sociales. Así se vincula a una idea de fragilidad y/o escasa capacidad de defensa ante riesgos inminentes.<sup>108</sup> Ahora bien, sin perjuicio de que esta primera noción introductoria del fenómeno

---

<sup>107</sup> Véase SUMNER, Andy. MALLET, Rich. Snakes and ladders, buffers and passports: Rethinking poverty, vulnerability and wellbeing. Working Paper, No. 83, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia, 2011. Pág. 5. [En línea] [Citado el: 24 de agosto de 2020.] <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/71811/1/667844368.pdf>

<sup>108</sup> SÁNCHEZ-GONZÁLEZ, Diego. EGEA-JIMÉNEZ, Carmen. Enfoque de vulnerabilidad social para investigar las desventajas socioambientales: Su aplicación en el estudio de los adultos mayores. Papeles de población, 17(69), 151-185. 2001, pág. 156.

permite formarse una incipiente idea de lo que es, resulta necesario profundizar en ella a fin de lograr una cabal comprensión y despejar ciertas preguntas que se pueden formular. En este sentido, cabe preguntarse sobre las causas de esta condición humana, cuáles son sus características y qué consecuencias tiene en la vida de las personas. Estas cuestiones se intentarán abordar en el presente capítulo tanto desde una perspectiva teórica como práctica, incorporando estadísticas actuales de medición de la pobreza y vulnerabilidad.

Ahora, volviendo a la aproximación inicial, se puede afirmar que en la práctica la noción de vulnerabilidad social tiende a asociarse simplemente a una condición que afecta a personas pobres. Así es frecuente utilizar en el lenguaje común los términos *vulnerabilidad*, *desigualdad*, *exclusión*, *marginalidad* y *pobreza* como sinónimos. En este sentido la identificación entre pobres y vulnerables dice relación con una percepción generalizada de que los sectores de menos ingresos son aquellos que tienen menor acceso a bienes y servicios de toda índole y que por lo tanto, se encuentran en condición de vulnerabilidad al no poder satisfacer completamente sus necesidades, muchas de ellas básicas. Esto último es parcialmente cierto ya que, en la actualidad, la comprensión del fenómeno *vulnerabilidad social* se entiende desde una perspectiva más amplia que la pobreza material, siendo esta una más de sus posibles causas (aunque ciertamente la más relevante). Así, la vulnerabilidad social también puede afectar a grupos de población con ingresos medios.

Es posible afirmar que, el enfoque actual para comprender la vulnerabilidad es de carácter multidimensional y no se reduce solo al ámbito económico. La necesidad de este enfoque se sostiene en el simple hecho de que las causas de la vulnerabilidad de los hogares son múltiples y diversas.<sup>109</sup> En este sentido la visión holística se puede reconducir a la noción de “bienestar humano tridimensional” el cual se compone del ámbito material, relacional y subjetivo.<sup>110</sup>

Ahora bien, los estudios de vulnerabilidad se inician fundamentalmente en la década de los setenta del siglo pasado, dentro del contexto anglosajón, con los estudios sobre desastres naturales y la capacidad de anticipar los riesgos que estos producen en ciertos sectores de la población. Es a partir de estos estudios que el enfoque se expande a otras disciplinas o ciencias y comienza a desarrollarse uno de tipo social en donde los riesgos asociados a la seguridad de las personas trasciende lo estrictamente natural y se incorporan factores como la pobreza, pérdida del empleo, cambios en el patrón de desarrollo económico, guerras, enfermedades, etc. Es así como aparece el concepto de “*seguridad*

---

<sup>109</sup> *Ibíd*em, pág. 1

<sup>110</sup> *Ibíd*em, pág. 2

*humana*” vinculado al concepto de “vulnerabilidad”, en la medida que la “*seguridad humana*” es concebida como la capacidad para superar la vulnerabilidad y también su estado opuesto.<sup>111</sup> El concepto de “*seguridad humana*” está vinculado a la noción de desarrollo humano y ha sido el enfoque recepcionado por el PNUD desde el año 1994, para analizar el cómo se deben precaver y superar las amenazas que afectan el desarrollo de las sociedades a nivel mundial, dejando de lado el concepto de “seguridad nacional”, centrado más en la defensa de la soberanías de los Estados, su territorio e independencia frente a amenazas foráneas. De esta forma, tras el término de la Guerra Fría, los esfuerzos de los organismos internacionales se han centrado en instalar los conceptos de seguridad humana y vulnerabilidad social, para su estudio y así establecer las estrategias y políticas de superación.

En el Informe de Desarrollo Humano (IDH) de 1994 del PNUD, se conceptualizó la “*seguridad humana*” a partir de una doble dimensión: “En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad”.<sup>112</sup> Este concepto de seguridad pone en primer lugar la figura del ser humano y la subsistencia de este en condiciones de dignidad.<sup>113</sup> El cambio de paradigma provoca en consecuencia un cambio en las prioridades y la orientación de los esfuerzos para el desarrollo de las comunidades humanas en el contexto de un mundo globalizado e interconectado en donde los problemas de vulnerabilidad que aquejan a las personas son compartidos en la mayoría de los países, independiente de su situación política o de desarrollo económico. Muestra de esto es que las demandas ciudadanas relativas al bienestar y vida digna son más o menos compartidas tanto en países desarrollados como en países en vías de serlo. En este sentido, el PNUD adelantaba que el concepto de “*seguridad humana*”, aunque simple, se constituiría como un elemento central dentro de la sociedad del siglo XXI, el cual tendría cuatro características esenciales:

1. La seguridad humana es una preocupación universal. Es pertinente a la gente de todo el mundo, tanto en países ricos como en países pobres ya que amenazas como el desempleo, la

---

<sup>111</sup> BRKLACICH et al. ‘Human Security, Vulnerability, and Global Environmental Change’, in R. A. Matthew et al. (eds), Global Environmental Change and Human Security. Cambridge, MA, Estados Unidos, 2010, págs. 35–51. Citado por SUMNER, Andy. MALLETT, Rich. Ob cit. pág. 3

<sup>112</sup> PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1994, pág. 26

<sup>113</sup> FONT, Tica. Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, núm. 119, 2012, pág. 170. [En línea] [Citado el: 24 de agosto de 2020.] [https://www.fuhem.es/papeles\\_articulo/seguridad-nacional-seguridad-multidimensional-seguridad-humana](https://www.fuhem.es/papeles_articulo/seguridad-nacional-seguridad-multidimensional-seguridad-humana)

contaminación, la criminalidad y las violaciones a derechos humanos son comunes a todo tipo de sociedades.

2. Los componentes de la seguridad humana son interdependientes desde un punto de vista internacional. Cuando la seguridad de la población está amenazada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países se vean afectados.<sup>114</sup>
3. Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con la intervención posterior.
4. La seguridad humana está centrada en el ser humano.<sup>115</sup>

En Latinoamérica, el enfoque analítico de vulnerabilidad social ha sido impulsado principalmente por la CEPAL a partir de la comprensión de los efectos sociales, económicos y políticos del nuevo modelo de desarrollo, la apertura de los mercados y la globalización desde la década de los setenta, en la región.<sup>116</sup>

El nuevo patrón desarrollo económico, llamados por algunos “neoliberal”, trajo aparejado que los Estados comenzaran a focalizar el gasto público en materia social dejando de lado las antiguas políticas de acceso a universal a bienes como la salud, educación y previsión social adoptadas en la década del treinta, como respuesta a la crisis del año 1929.<sup>117</sup> Para compensar el retroceso del Estado de Bienestar, mediante el establecimiento de nuevas normativas, se incorporó al sector privado para la prestación de esos servicios lo cuales deben ser directamente costeados por las personas de acuerdo a sus posibilidades económicas (ingresos), accediendo a bienes y servicios según lo que puedan pagar. Esto provocaría que ciertos sectores de la población queden expuestos a las fluctuaciones de los ciclos económicos para no acceder a esos bienes básicos, viéndose agravado por el hecho de que no todos los grupos tienen acceso a planes sociales otorgados por el Estado. Asimismo, factores como la expansión

---

<sup>114</sup> La pandemia del virus CoVid-19 es una clara muestra de cómo un evento extraordinario, iniciado dentro de las fronteras de un país (China), se expande globalmente y logra impactar negativamente la economía y estabilidad social de todos los países del Mundo exigiendo por parte de los Estados medidas extraordinarias de contención de todo tipo destinadas precisamente a proteger a los grupos humanos más vulnerables en el contexto de la crisis actual. Así las estimaciones iniciales del Banco Mundial hablan de una de las peores recesiones globales desde la Segunda Guerra Mundial y de la reducción del PIB per cápita, a nivel mundial, más grande desde 1870. La situación así planteada impondrá grandes desafíos a los distintos países para lograr mitigar los efectos de la crisis y proteger a los sectores pobres y vulnerables.

<sup>115</sup> PNUD. Ob. cit, pág. 26

<sup>116</sup> Véase Informe Panorama Social 1999-2000 de la CEPAL. [En línea] [Citado el: 25 de agosto de 2020.] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1211/1/S015427\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1211/1/S015427_es.pdf)

<sup>117</sup> PIZARRO HOFER, Roberto. La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL. Santiago de Chile, 2001, págs. 9-10

del trabajo precario o informal, la desigual distribución del ingreso y la pérdida de poder de las organizaciones sindicales han provocado un debilitamiento de las condiciones laborales de personas que no logran acceder a los beneficios del modelo económico actual.<sup>118</sup> Ahora bien, independiente de la opinión que se pueda tener del modelo económico, un hecho incuestionable es que históricamente Latinoamérica ha sufrido las consecuencias del subdesarrollo más allá del paradigma económico vigente. Esta condición, ya desde la misma conformación de nuestros países, se ha transformado en un problema de difícil solución provocando que grandes grupos de la población se vean afectados por la pobreza y lo que entendemos actualmente como vulnerabilidad social.

En cuanto a una definición de vulnerabilidad, se la ha definido como: “el riesgo al que se ve enfrentado un individuo o un hogar a perder el bienestar, a empeorar su condición de vida, o a verse enfrentado a nuevos riesgos por no contar con los recursos necesarios para hacer frente a un evento que amenaza su condición de bienestar”.<sup>119</sup> Tal definición pone el énfasis en el riesgo de afectación a intereses personales o familiares que pueden sufrir ciertas personas que no cuentan con los medios suficientes para hacer frente a situaciones potencialmente dañinas. Es decir, la vulnerabilidad teóricamente no solo comprende situaciones ya consumadas de afectación sino que también a aquel estado que hace a una persona susceptible de ser perjudicada. Esto último sería uno de sus rasgos distintivos frente a la pobreza y exclusión social que describen estados negativos. En cambio, la vulnerabilidad social expresa potencialidad, es decir, capacidad de afrontar y/o evitar amenazas no deseadas.<sup>120</sup> En consecuencia, cuando se intenta analizar la dinámica de la vulnerabilidad se deben considerar dos momentos relativos a la posición del sujeto vulnerable: i) El primer momento corresponde a un antes (*ex ante*) del riesgo o amenaza que lo hacen más o menos propenso a una pérdida específica, lo que se conoce como *susceptibilidad*;<sup>121</sup> ii) el segundo momento, correspondiente a lo que sucede después (*ex post*) de la consumación de la pérdida en algún ámbito de bienestar o de materialización de la amenaza, en donde se debe observar la capacidad de ajuste o respuesta del sujeto.<sup>122</sup>

---

<sup>118</sup> Ídem.

<sup>119</sup> CHAMBERS, Robert. Vulnerability: How the Poor Cope. IDS Bulletin, Sussex, 1989. Citado por GONZALEZ, Alejandro. Pobreza y Vulnerabilidad Social; Análisis de Metodologías de Medición. Memoria para optar al título de Sociólogo. Universidad de Chile, Año 2010, Pág. 58.

<sup>120</sup> SÁNCHEZ-GONZÁLEZ, EGEA-JIMÉNEZ. Ob. cit., pág. 158.

<sup>121</sup> RUIZ RIVERA, Naxhelli. La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. Investigaciones geográficas, 2012 (77), 63-74. Pág. 64

<sup>122</sup> Ídem.

Según se señaló, es importante preguntarse por cuales son las características de la vulnerabilidad en tanto fenómeno social complejo. En este sentido, tal como explica Pizarro Hofer, se puede establecer que la vulnerabilidad social tendría dos componentes explicativos: “Por una parte, la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico-social de carácter traumático. Por otra parte, el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento”.<sup>123</sup> Este enfoque permite entender que las personas no solo se pueden ver afectadas por la falta de ingresos y las consecuencias que de ello se desprende, sino que también por cualquier clase de evento económico, político o social que pueda afectar la integridad física, psíquica o moral de una persona. Asimismo, la falta de recursos o medios propios para la superación de la situación de vulnerabilidad es el segundo elemento que permite caracterizar a aquellos sectores de la población que se encuentran en esa condición. Esta escasez de medios o recursos puede ser de variada índole, no solo económicos, sino que también de tipo cultural, educativo, institucional, tecnológico o político. La vulnerabilidad se vincula necesariamente entonces, con la noción de indefensión o inseguridad frente a diversos eventos económicos-sociales que afectan las capacidades de ciertos grupos de población.

De acuerdo a lo ya señalado, podemos afirmar que la vulnerabilidad social corresponde a la susceptibilidad de ciertas personas a riesgos y amenazas que afectan el bienestar y la seguridad humana, causada por las limitaciones en el acceso igualitario a medios indispensables, fundamentalmente bienes y servicios, para el disfrute de una vida digna.

La importancia de delimitar la noción de vulnerabilidad social y sus múltiples causas permite la adopción de políticas públicas adecuadas para la eliminación de las barreras y limitaciones que afectan a las personas en los distintos ámbitos de la vida social. Asimismo permite orientar los esfuerzos de la sociedad civil organizada hacia resultados efectivos de superación de las problemáticas asociadas a la cuestión. Esto es de crucial importancia para la superación del fenómeno toda vez que el simplismo en el análisis puede llevar a soluciones insuficientes y que incluso pueden contribuir a perpetuar condiciones de vulnerabilidad. Así sucede con aquellas políticas que se reducen al asistencialismo constante de grupos pobres pero que no buscan necesariamente la superación del *status quo* de las condiciones sociales y económicas que propician la pobreza material y cultural. Es común observar políticas sociales orientadas a dar *beneficios sociales* y no destinadas al establecimiento de

---

<sup>123</sup> PIZARRO HOFER, ob.cit., pág. 11.

*derechos sociales* de carácter permanente.<sup>124</sup> Los primeros de carácter temporal, solo corresponden a ayudas públicas, con criterios de elegibilidad y por lo tanto no universales los cuales son poco efectivos para la superación de la problemática social concreta que hay detrás. A su vez, el reconocimiento de derechos sociales, *a priori*, se constituye como un reconocimiento jurídico a una necesidad socialmente relevante que debe ser satisfecha permanentemente y que por lo tanto puede ser exigida de manera universal por el titular del derecho.

Cabe señalar que el paradigma actual de la vulnerabilidad social como fenómeno complejo, que trasciende al factor pobreza, permite reafirmar la necesidad de mantener las políticas sociales como una prioridad para el Estado. En efecto, si bien es cierto que en nuestro país se ha logrado reducir los índices de pobreza a menos de un quinto los últimos treinta años,<sup>125</sup> no es menos cierto que en la actualidad existen grupos sociales altamente vulnerables, según se verá en el próximo apartado donde se analizará los datos de la encuesta Casen del año 2017.

El enfoque de vulnerabilidad social permite determinar la dinámica del fenómeno de la pobreza frente a los distintos factores de riesgo superando así las visiones estáticas de los pobres que se tenían con metodologías clásicas que consideraban fundamentalmente el nivel de ingreso de las personas y no otros factores.<sup>126</sup> Es así como frente a determinados eventos tales como crisis económicas, desastres naturales, la pérdida del empleo o el padecimiento de una enfermedad catastrófica se puede explicar cómo personas tienen mayor o menor posibilidad de caer bajo los márgenes o umbrales de pobreza. La persona vulnerable por la falta de medios tanto económicos (ej. falta de ahorros, falta de asistencia social) como también inmateriales (ej. baja calificación profesional, falta de redes de apoyo social, la vejez misma) es susceptible de ver afectada su condiciones de vida por eventos críticos, conforme a ciertos estándares mínimos de vida digna o de bienestar. Es precisamente esto, uno de los principales méritos del enfoque de vulnerabilidad, en tanto herramienta de análisis, ya que comprende finalmente los factores más cotidianos o palpables que afectan la seguridad humana, aterrizando el análisis puramente teórico a la realidad factual. En este mismo sentido, permite entender que se trata de un proceso al cual puede concurrir cualquier persona, grupo o comunidad que en un momento

---

<sup>124</sup> En Chile los beneficios sociales se otorgan fundamentalmente a través del Sistema de Protección Social del Ministerio de Desarrollo Social, el cual tiene como principal herramienta de postulación y elegibilidad la información que proporciona el Registro Social de Hogares y la Ficha Básica de Emergencia.

<sup>125</sup> Véase a ARELLANO, José Pablo. Veinte años de políticas sociales. Chile 1990-2009. Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN). Santiago, año 2012.

<sup>126</sup> GONZÁLEZ CUEVAS, Alejandro. Pobreza y Vulnerabilidad Social, análisis de metodologías de medición. Memoria para optar al título de Sociólogo. Universidad de Chile. Santiago, 2010, pág. 58.

determinado se encuentre en una situación desfavorecida o de desventaja con respecto a otras personas, grupos o comunidades.<sup>127</sup>

Cabe preguntarse también que deberíamos entender por un estándar mínimo de vida digna o bienestar. Tal como acontece con el fenómeno de la vulnerabilidad social, el bienestar es un concepto de carácter complejo, pudiéndose encontrar diversas conceptualizaciones teóricas. Estas aproximaciones discurren entre enfoques individualistas y universalistas, es decir “el bienestar (o la buena vida) es algo que define cada individuo a partir de sus preferencias o sentimientos subjetivos, o bien, es una condición que se establece a partir de parámetros compartidos por y para todos los seres humanos”,<sup>128</sup> La definición que se adopte de bienestar no es baladí, toda vez que en el mundo existen diversos modelos de Estado y de organización social a partir de una determinada comprensión del concepto, muestra de ello es que los Estados de Bienestar en Europa, Estados Unidos o América Latina tienen todos sus propias peculiaridades en razón de los diferentes contextos económicos, sociales, políticos y culturales. Esta heterogeneidad de circunstancias hace difícil la tarea de establecer un paradigma único de cómo debemos entender el bienestar y en consecuencia, se hace necesario definir criterios, umbrales e indicadores para la determinación de las condiciones de vida digna. En la actualidad existe cierto consenso de que, más allá de realidades locales, el bienestar social se logra a partir del acceso a ciertos bienes para la satisfacción de un conjunto limitado de “necesidades universales” indispensables para que una persona tenga una vida digna.<sup>129</sup> Estas necesidades van desde las más básicas como la alimentación y acceso al agua por ejemplo, hasta la satisfacción de derechos sociales como la educación, salud y la seguridad social, entre otros. En consecuencia, urge lograr consensos e identificar en qué medida se satisface al menos un mínimo aceptable en todos los ámbitos necesarios para la satisfacción de necesidades básicas y evitar así situaciones de vulnerabilidad.

Desde un punto de vista económico-estadístico, la medición de estos estándares mínimos viene dado por el establecimiento de umbrales de pobreza, los cuales tienen distintos criterios de medición. A este respecto la CIDH en su informe sobre Pobreza y Derechos Humanos del año 2017,<sup>130</sup> se refirió a

---

<sup>127</sup> SÁNCHEZ-GONZÁLEZ, EGEA-JIMÉNEZ. Ob. cit., pág. 156.

<sup>128</sup> RUIZ RIVERA, ob. cit., pág. 68

<sup>129</sup> Ídem.

<sup>130</sup> Este informe de la CIDH corresponde al primero sobre la relación entre Pobreza y Derechos Humanos elaborado por el organismo, en donde se formulan recomendaciones a los Estados miembros de la OEA para la adopción de políticas de superación de la pobreza con un enfoque de Derechos Humanos. [En línea] [Citado el: 25 de agosto de 2020.] <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf>

los dos principales marcos conceptuales de la pobreza y de sus respectivos criterios de cuantificación: a) enfoque de pobreza monetaria y, b) enfoque de pobreza multidimensional.

Para el primer enfoque, la pobreza es concebida como la falta de ingreso o de poder adquisitivo mínimo para garantizar las necesidades básicas de subsistencia de las personas.<sup>131</sup> Para este enfoque se han establecido dos modos principales de medición: pobreza absoluta (ingreso comparado en base a líneas fijas de pobreza) y pobreza relativa (ingreso en relación al resto de la población). Asimismo se incorporan los conceptos de pobreza y extrema pobreza, siendo la diferencia entre ambos el grado de amplitud del fenómeno.<sup>132</sup>

El enfoque monetario es ampliamente utilizado para las estadísticas de medición de la pobreza tanto por los Estados como por organismos internacionales. Estos últimos han fijado líneas de pobreza considerando el ingreso diario individual para determinar cuando una persona se considera por sobre o bajo ese umbral (ver tabla N° 1). La línea se determina a partir de una canasta de bienes y servicios (o Canasta Básica de Alimentos - CBA), empleando el costo de las necesidades básicas, correspondiente a cada país atendiendo sus particularidades. Esta canasta debe abarcar: i.) Los bienes necesarios para cubrir las necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos. ii.) El monto requerido por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, a fin de calcular el valor total de la línea de pobreza.<sup>133</sup>

Organismo	Macro zona	Criterio
Banco Mundial	Mundo	Línea Global de Pobreza Extrema para periodo 2016-2030 (excepto América Latina y el Caribe) es fijada en US \$ 1,90.- al día.
Banco Mundial	América Latina y el Caribe	Línea de pobreza extrema es fijada en US \$ 2,50.- por día y para una línea de pobreza moderada de US \$ 4,00 al día.

<sup>131</sup> NACIONES UNIDAS, Comisión de Derechos Humanos, “Derechos Humanos y Pobreza Extrema: Informe del experto independiente Arjun Sengupta Human sobre cuestiones de derechos humanos y extrema pobreza”. UN DOC: E/CN.4/2005/49, 11 de feb. de 2005, párr. 3.

<sup>132</sup> CIDH. Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos año 2017, pág. 23

<sup>133</sup> Ibídem, pág. 25

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	América Latina y el Caribe	Se subdivide la población en cinco grupos: (i) Pobres extremos, cuyo ingreso es menor a US \$ 2,50.- por día. (ii) Pobres moderados, con un ingreso de entre US \$2,50.- y US \$ 4,00.- (iii) Clase vulnerable, que percibe entre US \$ 4,00.- y US \$ 10,00.- (iv) Clase media, cuyo ingreso es de entre US \$ 10,00.- y US \$50,00.- (v) Clase de altos ingresos, con un ingreso mayor a US \$ 50,00.-
--	----------------------------	---

En cuanto al enfoque de pobreza multidimensional, a diferencia del enfoque monetario, no solo se considera el nivel de ingreso, sino que reconoce aspectos más amplios de la pobreza como el hambre, la educación deficiente, la discriminación, la vulnerabilidad, y la exclusión.<sup>134</sup> Corresponde en consecuencia a una visión integral del fenómeno y tiende a visibilizar sus causas estructurales. Este enfoque es el adoptado por el Programa de Naciones para el Desarrollo (PNUD) en sus Informes sobre Desarrollo Humano (IDH), los cuales se establecen determinados indicadores de salud, educación, alimentación, nutrición y de otras necesidades básicas para llevar una vida digna, además de los ingresos per cápita.<sup>135</sup>

El concepto de pobreza multidimensional y su medición permiten determinar tanto los riesgos que afectan a los grupos vulnerables como también los medios que estos cuentan para hacer frente a las amenazas a su bienestar. Por lo mismo, en Latinoamérica y en nuestro país, es una medición de vital importancia para la adopción e implementación de políticas públicas en materia social tanto de carácter preventivo como también de mitigación o corrección de riesgos asociados a la vulnerabilidad.

A partir de lo ya expresado, cabe referirnos finalmente, a las cifras de pobreza y vulnerabilidad social en América Latina. El último informe de la CEPAL sobre Panorama Social de América Latina del año 2019, nos indica que durante el periodo entre 2002 y 2014 la tasa de pobreza (promedio regional) se redujo significativamente, del 45,4% al 27,8%, de modo que 66 millones de personas superaron esa situación. Al mismo tiempo, la tasa de pobreza extrema disminuyó de un 12,2% a un

<sup>134</sup> *Ibidem*, pág. 35

<sup>135</sup> NACIONES UNIDAS, Comisión de Derechos Humanos, *Ob. cit.*, párr. 8. Citado por CIDH, *ídem*.

7,8%.<sup>136</sup> Sin embargo, el mismo informe revela que a partir del año 2015, los niveles de pobreza y pobreza extrema aumentaron. En 2018, alrededor del 30,1% de la población regional estaba bajo la línea de pobreza, mientras que un 10,7% se encontraba bajo el umbral de la pobreza extrema. Esto significa que aproximadamente 185 millones de personas se encontraban en situación de pobreza, de las cuales 66 millones estaban en situación de pobreza extrema.<sup>137</sup>

## 2. La vulnerabilidad social en Chile.

En Chile la medición de la pobreza y vulnerabilidad social se realiza fundamentalmente mediante la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) la cual es diseñada y llevada a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social (antiguo Ministerio de Planificación). La última encuesta corresponde a la realizada el año 2017, en la que se entrevistaron 70.948 hogares residentes en viviendas particulares en zonas urbanas y rurales en 324 comunas de las 16 regiones.<sup>138</sup> En consecuencia, es necesario acudir a este instrumento para caracterizar la población vulnerable en nuestro país.<sup>139</sup>

La encuesta CASEN es el principal instrumento de medición socioeconómica para el diseño y evaluación de la política social en Chile, siendo su principal objetivo: “conocer periódicamente la situación socioeconómica de los hogares y de la población, especialmente de aquella en situación de pobreza y de aquellos grupos definidos como prioritarios por la política social, con relación a aspectos demográficos, de educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos”.<sup>140</sup>

Antes de referirnos a los resultados propiamente tales, es importante señalar la metodología utilizada de acuerdo a lo expresado en el apartado anterior sobre los criterios o enfoques de medición de la pobreza. En este sentido, la encuesta CASEN del año 2017 contempló tanto la medición de pobreza y extrema pobreza por ingresos (enfoque monetario) como la medición de la pobreza multidimensional (enfoque multidimensional).

---

<sup>136</sup> CEPAL. Panorama Social de América Latina año 2019. División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas. Santiago de Chile, pág. 17.

<sup>137</sup> Ídem.

<sup>138</sup> Disponible en <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

<sup>139</sup> La Encuesta Casen es realizada desde el año 1987. Hasta ahora, las encuestas aplicadas corresponden a los años 1987, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2003, 2006, 2009, 2011, 2013, 2015 y 2017.

<sup>140</sup> MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Informe de Desarrollo Social año 2018, pág. 9

Para la medición de la pobreza por ingresos se determinó el valor de la canasta básica de alimentos, la línea de pobreza y la línea de pobreza extrema para un hogar promedio de 4.43 integrantes, conforme a los siguientes criterios cuantitativos:

Tabla N° 2 Valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), Línea de Pobreza (LP) y Línea de Pobreza Extrema (LPE) por hogar de tamaño medio y por adulto equivalente. (Pesos de noviembre de 2017). <sup>141</sup>		
Indicador	Hogar de tamaño medio (4.43 integrantes)	Por persona
Canasta básica	184.257	41.593 (per cápita)
Línea de pobreza	448.269	105.430 (adulto equivalente)
Línea de pobreza extrema	298.846	58.145 (adulto equivalente)

De acuerdo a esta metodología se considera a una persona en situación de pobreza cuando su ingreso mensual por “persona equivalente” es inferior a la “línea de pobreza por persona equivalente”, que es el ingreso mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de una persona en ese mismo período.<sup>142</sup> En cambio una persona se encuentra en situación de extrema pobreza extrema si su ingreso mensual por persona equivalente es inferior a la “línea de pobreza extrema por persona equivalente”, la que, corresponde a 2/3 el valor de la línea de pobreza por persona equivalente en consecuencia, un hogar en esta situación no alcanza a cubrir sus necesidades básicas en alimentación, vivienda y vestuario.<sup>143</sup>

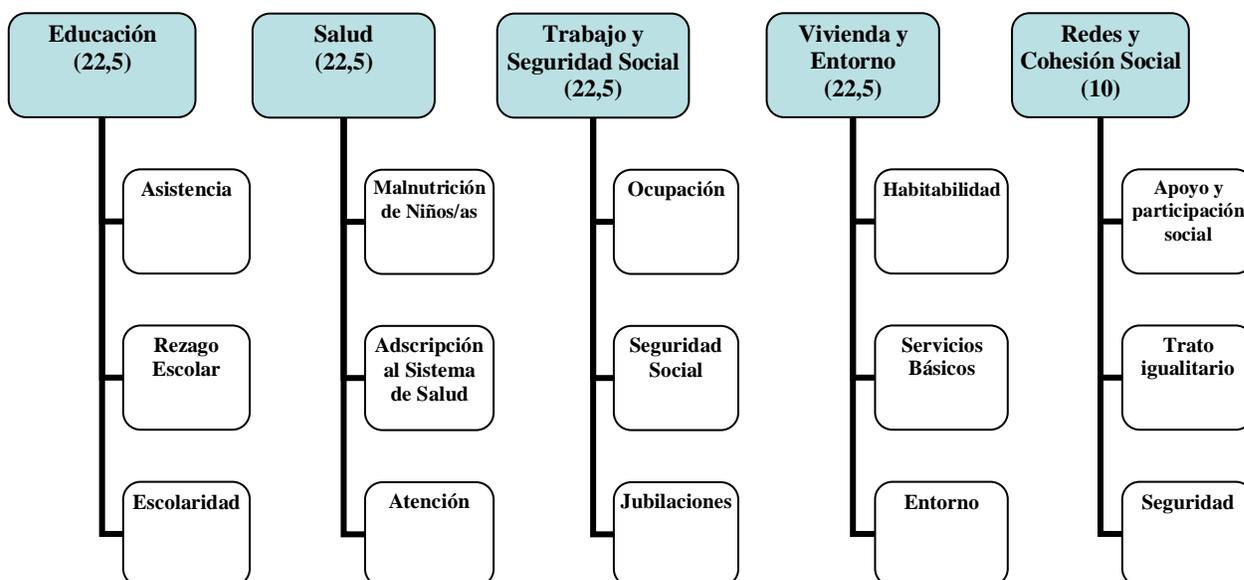
Para la medición de la pobreza multidimensional, tanto en hogares como personas, se incluyeron 5 dimensiones de bienestar: Educación; Salud; Trabajo y Seguridad Social; Vivienda y Entorno; Redes y Cohesión Social. Las 4 primeras dimensiones tienen un peso de 22, 5 por ciento y la última de 10 por ciento.<sup>144</sup> Asimismo, cada dimensión tiene distintos indicadores que conforman un total de 15 (ver esquema).

<sup>141</sup> CEPAL. Medición de los ingresos y la pobreza en Chile, encuesta CASEN 2017. Pág. 26. [En línea] [Citado el: 20 de septiembre de 2020.] <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/metodologia.php>

<sup>142</sup> MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Ob. cit., pág. 10

<sup>143</sup> Ídem.

<sup>144</sup> Véase SUBSECRETARÍA DE EVALUACION SOCIAL. UNIVERSIDAD DE OXFORD (Oxford Poverty & Human Development Initiative). Documento metodológico: Evaluación estadística de la medida de pobreza multidimensional. Chile, 2020. [En línea] [Citado el: 20 de septiembre de 2020.] <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/metodologia.php>



## 2.1 La vulnerabilidad social en cifras.

Con la finalidad de establecer un diagnóstico respecto de la vulnerabilidad en nuestra sociedad es imprescindible analizar los datos que proporcionan este tipo de encuestas. De esta forma las políticas públicas pueden focalizarse de manera concreta hacia los sujetos específicos que deben beneficiarse de ellas y lograr la mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Asimismo para los fines de esta investigación se podrá individualizar cuales son los grupos que requieren de especial protección para lograr un mejor acceso a la justicia de estos y así contribuir a la superación de la pobreza y vulnerabilidad.

En consecuencia, resulta menesteroso pasar breve revista a los principales resultados de la encuesta y, a continuación, referirnos a algunas conclusiones.

### 2.1.1 Resultados relativos a pobreza y extrema pobreza según método de ingreso.

- a. Pobreza extrema y no extrema en la población. En 2017 existían 412.839 personas en situación de pobreza extrema por ingresos, lo que equivale al 2,3% de la población. Asimismo, hay 1.115.445 personas en situación de pobreza no extrema por ingresos,

equivalente al 6,3% de la población, lo que significa una incidencia total de la pobreza por ingresos del 8,6%.<sup>145</sup>

- b. Pobreza y pobreza extrema en la población por zona urbana y rural. En 2017, la pobreza y la pobreza extrema tiene una incidencia mayor en zonas rurales (16,5% y 4,4% respectivamente) que en zonas urbanas (7,4% y 2,0% respectivamente).<sup>146</sup>
- c. Regiones más afectadas por la pobreza. La región que al año 2017 presenta mayor porcentaje de población en situación de pobreza es La Araucanía (17,2%), seguida por la región de Ñuble (16,1%). Las regiones con los menores porcentajes de pobreza son Magallanes (2,1%) y Aysén (4,6%).<sup>147</sup>
- d. Evolución de la pobreza regional. Para todas las regiones se observa una disminución en la incidencia de pobreza en el período 2015- 2017 en su población, a excepción de Atacama, aunque esta variación no es estadísticamente significativa, como tampoco lo son las variaciones observadas para Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo y Aysén.<sup>148</sup>
- e. Regiones más afectadas por la extrema pobreza. Respecto de la pobreza extrema, los resultados regionales muestran la misma tendencia que lo observado respecto de la pobreza total, destacando en 2017 las regiones de La Araucanía y Ñuble con un 4,6% de su población en situación de pobreza extrema; y las regiones de Magallanes y Aysén con los menores porcentajes (0,7% y 1,1% respectivamente).<sup>149</sup>
- f. Pobreza en la población por sexos. La pobreza por ingresos ha disminuido tanto para hombres como para mujeres, siendo levemente mayor la pobreza entre las mujeres (9,0% en 2017) que entre los hombres (8,2% en 2017).<sup>150</sup>

---

<sup>145</sup> MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Informe de Desarrollo Social año 2018, pág. 12.

<sup>146</sup> *Ibidem*, pág. 13

<sup>147</sup> *Ibidem*, pág. 14

<sup>148</sup> *Ídem*

<sup>149</sup> *Ibidem*, pág. 15

<sup>150</sup> *Ibidem*, pág. 16

- g. Incidencia de la pobreza en niños, niñas y adolescentes. Los niños y niñas de 0 a 3 años corresponden al grupo etario con mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema (15,0% y 4,3% respectivamente), seguido por el grupo de niños, niñas y adolescentes de 4 a 17 años (13,6% y 3,7% respectivamente). Los adultos mayores, presentan los menores porcentajes (4,5% de pobreza y 1,0% de pobreza extrema).<sup>151</sup>
- h. Incidencia de la pobreza en población con pertenencia a pueblos indígenas. La población indígena presenta niveles de pobreza significativamente mayores que la población no indígena (14,5% y 8,0% en 2017, respectivamente).<sup>152</sup>
- i. Pobreza y la pobreza extrema por hogar. Al analizar por tipo de hogar las tasas de pobreza por ingreso, la más alta se observa para los hogares monoparentales (10,7%), mientras que la más baja es la de hogares unipersonales (5,5%). La encuesta clasificó los hogares como unipersonal, monoparental, biparental y censal.<sup>153</sup>
- j. Pobreza y la pobreza extrema en los hogares por sexo del jefe o jefa de hogar. Los hogares con jefatura femenina presentan mayores niveles de pobreza que los con jefatura masculina (9,2% y 6,4% respectivamente por cada sexo en 2017).<sup>154</sup>
- k. Perfil laboral de las personas en situación de pobreza. Los pobres y las personas en pobreza extrema tienen una menor tasa de ocupación frente a los no pobres (33,1% para los primeros versus 56,2% para los segundos). Lo mismo acontece con el porcentaje de personas que no cotizan previsionalmente (56,2 % para los pobres y 28,8 para los no pobres) y de las personas que se desempeñan en trabajos por cuenta propia (39,1 % para los pobres y 20,8 para los no pobres).<sup>155</sup>

---

<sup>151</sup> Ídem

<sup>152</sup> Ídem, pág. 17

<sup>153</sup> Ídem, pág. 18

<sup>154</sup> Ídem, pág. 19

<sup>155</sup> Ídem, pág. 20

## 2.1.2 Resultados relativos a pobreza multidimensional.

- a. Personas en situación de pobreza multidimensional. En 2017 existen 3.530.889 personas en situación de pobreza multidimensional lo que equivale al 20,7% de la población.<sup>156</sup>
- b. Personas en situación de pobreza multidimensional, por zona. A nivel de zonas, la incidencia de la pobreza multidimensional es mayor en zonas rurales (37,4%) que en zonas urbanas (18,3%).<sup>157</sup>
- c. Pobreza multidimensional en regiones. Igualmente como acontece con los niveles de pobreza por ingreso La Araucanía presenta también la mayor incidencia de pobreza multidimensional en 2017 (28,5% de su población) y Magallanes la menor (10,8%).<sup>158</sup>
- d. Incidencia de la pobreza multidimensional en la población por sexo. La pobreza multidimensional es levemente mayor en hombres que en mujeres (21,3% y 20,1% respectivamente).<sup>159</sup>
- e. Pobreza multidimensional en la población por grupo de edad. La pobreza multidimensional tiene una mayor incidencia entre la población de 0 a 17 años (22,9% en 2017), las personas de 60 años o más (22,1% en 2017), y el grupo de 18 a 29 años (21,8% en 2017).<sup>160</sup>
- f. Pobreza multidimensional en la población por pertenencia a pueblos indígenas. La población perteneciente a pueblos indígenas presenta niveles de pobreza multidimensional significativamente mayores al observado para la población que no pertenece a pueblos indígenas (30,2% y 19,7% en 2017 respectivamente).<sup>161</sup>
- g. Incidencia de la pobreza multidimensional en hogares. En 2017, un 16,8% de los hogares se encontraba en situación de pobreza multidimensional.<sup>162</sup>

---

<sup>156</sup> *Ibíd*em, pág. 20

<sup>157</sup> *Ídem*

<sup>158</sup> *Ibíd*em, pág. 22

<sup>159</sup> *Ibíd*em, pág. 23

<sup>160</sup> *Ibíd*em, pág. 23

<sup>161</sup> *Ibíd*em, pág. 24

<sup>162</sup> *Ibíd*em, pág. 25

- h. Contribución relativa de dimensiones a la pobreza multidimensional. La contribución de la dimensiones para medir la pobreza multifuncional corresponde a: Educación (24,1 %), Salud (10,4 %), Trabajo y Seguridad Social (31,1%), Vivienda y Entorno (28,7 %), Redes y Cohesión Social (5,6%).<sup>163</sup>

### 3. Los grupos vulnerables en la sociedad chilena.

Los datos referidos permiten llegar a múltiples conclusiones respecto al fenómeno de la vulnerabilidad en Chile, tanto por su multiplicidad como por la complejidad de las dimensiones que abarca la encuesta. Ahora bien, dado los objetivos específicos de la presente investigación, es necesario acotar las reflexiones y conclusiones a las que se pueda arribar, considerando además las limitaciones de extensión formal que se deben respetar en esta Memoria. De esta forma creo importante señalar que los datos nos permiten identificar una cuestión fundamental: la caracterización de los denominados grupos vulnerables

En Chile tal como sucede en Latinoamérica, la pobreza y la vulnerabilidad tienden a afectar a determinados grupos sociales en mayor proporción que a otros. Esta característica propia de nuestras sociedades deja en evidencia los patrones propios de la discriminación estructural existente, la cual tiende a producir impactos diferenciados en la población. En consecuencia, es posible identificar a ciertos grupos humanos que históricamente son más vulnerables y que tienden a situarse en el contexto de la pobreza. Son precisamente estos grupos los que requieren de especial protección por los Estados y la sociedad organizada a fin de contribuir a la superación de la problemática en cuestión.

Ahora bien, sin perjuicio de que Chile es el segundo país con menor índice de pobreza total en América Latina, tras Uruguay,<sup>164</sup> se tiende a reproducir los patrones de vulnerabilidad social que afectan a la región.<sup>165</sup> Así desde una perspectiva amplia es posible identificar que los grupos más afectados por la pobreza y vulnerabilidad en Chile corresponden a: i.) Niños, niñas y adolescentes; ii.) Personas con pertenencia a pueblos originarios; iii) Mujeres en situación de pobreza; iv) Personas de

---

<sup>163</sup> *Ibíd.*, pág. 26

<sup>164</sup> CEPAL, 2019, *ob. cit.*, pág. 34.

<sup>165</sup> Véase CIDH. Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos año 2017. Capítulo III, Impacto Diferenciado de la Pobreza. Págs. 107-159.

localidades rurales. v) Inmigrantes. vi.) Personas con discapacidad física o cognitiva. vii) Adultos mayores.

Desde un enfoque más específico, la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia,<sup>166</sup> el año 2018 elaboró un mapa de vulnerabilidad social identificando a grupos más acotados a partir de circunstancias y necesidades concretas. Este mapa de vulnerabilidades se compone de 16 grupos los cuales han sido determinados a partir de la encuesta Casen y otros estudios sobre problemáticas sociales.

Tabla N° 3. Mapa de la vulnerabilidad. Programa Compromiso País año 2018.<sup>167</sup>

N°	Grupo vulnerable	Antecedente
1	Personas que residen en viviendas que presentan, al menos, una de las siguientes características: (1) no cuentan con conexión a la red pública de agua; (2) no cuentan con llave de agua en su interior; o (3) no cuentan con un sistema de eliminación de excretas adecuado	Según los datos de la encuesta Casen año 2017, son 1.431.000 personas.
2	Mujeres víctimas de violencia intrafamiliar sin ingresos propios.	Según los datos de la encuesta de Violencia Intrafamiliar del Ministerio del Interior, en Chile el riesgo de ser víctima de VIF es un 22% mayor en mujeres que no generan ingresos propios, en comparación a mujeres que sí lo hacen.
3	Personas que viven en campamentos o situación de hacinamiento alto o crítico.	En Chile existen 46.423 hogares en 822 campamentos, según el último catastro del año 2018 realizado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)
4	Niños, niñas y adolescentes que habitan en residencias del Servicio Nacional de Menores (NNA).	6.300 NNA se encuentran bajo cuidado residencial en Chile, debido a las graves vulneraciones de derechos que les han afectado y que han llevado a Tribunales de Familia a determinar su separación familiar (2017).

<sup>166</sup> Este mapa de vulnerabilidades se elaboró en el marco del Programa Compromiso País del año 2018.

<sup>167</sup> Datos obtenidos de: [En línea] [Citado el: 22 de septiembre de 2020.]

<http://www.compromisopais.cl/assets/files/Diagnostico-Compromiso-Pais.pdf>

5	Adultos y personas mayores con discapacidades, dependencia, que viven solos o institucionalizados y que pertenecen al 40% más pobre de la población.	Encuesta Casen 2017, 161.4021 personas sufren este problema. 146.714 personas de este grupo viven solas, de las cuales 82% tiene sobre 60 años y 18% entre 18-59 años. 20.449 viven institucionalizadas, de las cuales el 24% lo hace en instituciones informales, y el 76% en instituciones formales.
6	Niños, niñas y adolescentes entre 5 y 18 años que no asisten a ningún establecimiento educacional.	Según la encuesta Casen 2017, la población de 5 a 18 años que no asiste a un establecimiento educación alcanza a 72.788.
7	Personas con consumo problemático de alcohol y/o drogas	Según el Décimo Segundo Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar realizado por el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), en el año 2017, 94.256 son consumidores problemáticos de alcohol y/o marihuana.
8	Persona mayor 18 años que no se encuentran estudiando y que no ha completado los 12 años de escolaridad.	La población afectada por la problemática alcanza los 4.910.889 individuos, según la encuesta Casen 2017.
9	Personas en listas de espera con Garantía de Oportunidad vencida del Programa AUGE-GES	De acuerdo con la División de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud (DIGERA), a abril de 2018 existían 11.087 Garantías de Oportunidad retrasadas, lo que corresponde a un 0,3% de las garantías abiertas.
10	Personas en hogares donde uno de sus integrantes declara haber presenciado continuamente en el último mes tráfico de drogas; o balaceras o disparos.	Según encuesta Casen 2017, 2.368.029 personas residen en hogares donde al menos uno de sus integrantes declara haber presenciado tráfico de drogas o disparos continuamente en el último mes.

11	Personas mayores de 18 años desempleadas por 3 meses o más, o sin contrato laboral, pertenecientes al 40% más pobre de la población	Según la encuesta Casen 2017, en Chile habitan más de 425 mil personas mayores de 18 años de edad que pertenecen al 40% más vulnerable de la población y que llevan más de 3 meses buscando trabajo, o que tienen un empleo pero no están protegidas por un contrato laboral.
12	Familias en que uno o más de sus integrantes presentan dependencia moderada o severa, pertenecientes al 40% más pobre	Según la Casen 2017 existen 234.347 familias en que uno o más de sus integrantes presenta dependencia moderada o severa, pertenecientes al 40% más pobre.
13	Personas en situación de calle	Según datos del registro social de hogares y organizaciones privadas las personas en situación de calle 11.800 a 26.000 personas.
14	Personas del 40% de menores ingresos pertenecientes a pueblos indígenas	De acuerdo con la Encuesta Casen 2017, las personas pertenecientes a pueblos indígenas en el 40% de menores ingresos alcanza 983.505 personas, el 25% está en situación de pobreza por ingresos y 6,9% en pobreza extrema. El 38,9% está en situación de pobreza multidimensional.
15	Personas en el Sistema Penitenciario sin acceso a programas de rehabilitación y capacitación	Gendarmería de Chile el año 2018 atiende una población total de 138.646 personas, distribuidas en los 85 establecimientos penales del país.
16	Localidades sin conexión a internet	Según datos de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, utilizando datos del Censo 2017, el número localidades que sufren el problema correspondía a 632.

La identificación de estos grupos vulnerables es relevante en la medida que permite visualizar algunos factores de riesgo concretos y priorizarlos para la adopción de políticas de corrección. Sin embargo, los enfoques casuísticos no otorgan una visión sistemática y general de la vulnerabilidad que permitan comprender las verdaderas causas del fenómeno, corriéndose el riesgo de invisibilizar situaciones de vulnerabilidad al dejarse fuera del listado o enumeración. En consecuencia, pensando en políticas públicas es necesario que se adopten enfoques sistémicos y “largoplacistas” para la superación de las causas profundas y estructurales de la vulnerabilidad combinados con enfoques casuísticos para atender las necesidades más urgentes, de esta forma se logran maximizar los resultados.

Finalmente, a partir de los datos descritos se puede concluir que en nuestro país la vulnerabilidad tiene distintas expresiones y por lo tanto distintas causas. Sin embargo, las razones de vulnerabilidad están dadas fundamentalmente por la exclusión a ciertos bienes y servicios y eso nos permite afirmar que hay un amplio sector de la población que se constituyen como grupos vulnerables por la condición de pobreza en la que se encuentran y la insatisfacción de sus derechos, económicos, sociales y culturales. En consecuencia, el principal factor de riesgo asociado a la vulnerabilidad es la pobreza estructural, la cual se ve acompañada y potenciada con la falta de aseguramiento de ciertos derechos básicos como la educación (falta de escolarización), salud (listas AUGE-GES), acceso a la vivienda (hacinamiento y campamentos), falta de servicios básicos (luz, agua e internet), precariedad del mercado laboral (trabajos por cuenta propia e informales), seguridad ciudadana (delincuencia, narcotráfico y adicciones) y discriminación a grupos indígenas.

#### 4. La vulnerabilidad social y el acceso a la justicia.

La vulnerabilidad y la pobreza desde un punto de vista jurídico han sido caracterizadas como una situación generalizada de vulneración de derechos humanos, en este sentido la CEPAL ha señalado que: “la pobreza representa un nivel crítico de privación, que pone en entredicho la sobrevivencia, la dignidad y el goce efectivo de derechos de las personas que se encuentran en esa situación, dimensiones que no se limitan a la carencia de un ingreso monetario suficiente para satisfacer los requerimientos mínimos”.<sup>168</sup>

Si bien es cierto que la vulnerabilidad afecta principalmente el goce de derechos asociados al bienestar y seguridad humana, fundamentalmente derechos económicos, sociales y culturales, también trae aparejada la falta de acceso a derechos civiles y políticos, como el derecho de acceso a la justicia. En este sentido la CIDH ha expresado que: “los altos niveles de discriminación estructural y exclusión social a que están sometidos ciertos grupos en situación de pobreza, hacen ilusoria su participación ciudadana, su acceso a la justicia y disfrute efectivo de derechos”.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> CEPAL. Desarrollo Social Inclusivo: “Una nueva generación de Políticas para superar la Pobreza y Reducir la Desigualdad en América Latina y el Caribe”. Enero de 2016. Publicación emitida con posterioridad a la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Lima 2 a 4 de noviembre de 2015. Capítulo 1. Citado por CIDH, 2017, ob. cit., pág. 11.

<sup>169</sup> CIDH, 2017, ob. cit., pág. 9.

También se ha aseverado que la vulnerabilidad social corresponde a un problema para la estabilidad de la sociedad democrática, lo que sumado a la falta de desarrollo económico, social y cultural se constituye en un obstáculo para su consolidación.<sup>170</sup> De ahí que, la atención que se le debe otorgar al fenómeno para el mantenimiento de la paz social resulta de suma trascendencia para la legitimidad del orden social y del Estado de Derecho.

Ciertamente entonces, asegurar la efectividad en el goce de los derechos, de toda clase, contribuye a la superación de las circunstancias asociadas a la vulnerabilidad y la pobreza. En este sentido pensemos en la importancia que tiene el cumplimiento de la legislación laboral y de protección de los trabajadores en sociedades donde los integrantes dependen casi exclusivamente del trabajo asalariado, el cual constituye la principal fuente de recursos para la satisfacción de necesidades.

Por lo anterior, el rol del Estado es fundamental para asegurar el acceso a la justicia de los grupos vulnerables, de acuerdo a los estándares referidos en el capítulo primero del presente trabajo. En este sentido se necesita el involucramiento de toda la estructura del Estado y de sus poderes para profundizar el acceso a la justicia de los grupos vulnerables. En primer lugar, el Poder Legislativo debe incorporar normas al ordenamiento jurídico que adopten el enfoque de vulnerabilidad para eliminar trabas institucionales que afecten el acceso a la justicia. Asimismo, es necesaria la adecuación progresiva de las normas e instituciones ya existentes. En cuanto al Poder Ejecutivo, es necesario que este impulse políticas públicas de acceso a la justicia que fomenten la promoción del derecho de acceso en condiciones de igualdad y no discriminación para personas pobres y vulnerables. Finalmente, el Poder Judicial es el llamado a garantizar el goce efectivo de los derechos de los grupos vulnerables mediante el ejercicio de la actividad jurisdiccional. A su vez, esta actividad debe llevarse a cabo respetando: i.) los estándares de acceso a la justicia en tanto derecho humano reconocido en convenciones internacionales y, ii) los protocolos de actuación establecido para el Poder Judicial, como es el caso del Protocolo de Acceso a la Justicia del año 2020 o las Reglas de Brasilia.

En cuanto a las políticas públicas de acceso a la justicia es imprescindible que incorporen el enfoque de vulnerabilidad también desde el punto de vista de la dinámica del fenómeno. Esto quiere decir que deben propender por una parte a la satisfacción de derechos de las personas pobres y vulnerables pero fundamentalmente a limitar el impacto de amenazas o riesgos para la consumación de una situación de pérdida de derechos. Para cumplir tal cometido, el enfoque debe ser claramente

---

<sup>170</sup> *Ibidem*, pág. 45.

preventivo (*ex ante*) y en consecuencia se hace necesario identificar por una parte: i) El o los factores de vulnerabilidad asociados a la persona y; ii) las barreras u obstáculos de acceso que la afectan para acceder a la justicia. Por ejemplo, una política de acceso a la justicia orientada a personas con discapacidad física y con escasos recursos debe identificar claramente las dificultades de transporte de estas personas a los Tribunales de Justicia o a los servicios públicos de asistencia jurídica, y a partir de ello brindar los medios necesarios para que alguien sin autonomía de desplazamiento pueda acceder de manera expedita a estos lugares y así satisfacer sus necesidades jurídicas. Asimismo, se debe determinar cuáles son las dificultades concretas que estas personas tienen al momento de verse enfrentadas a un proceso judicial y a su vez cuales son las limitaciones institucionales que puedan existir y que a su vez puedan transformarse en un impedimento para el respeto o satisfacción de sus derechos (ej. elevados honorarios profesionales y altas tasas judiciales). Según se verá en el próximo capítulo es posible identificar barreras u obstáculos para el acceso a la justicia que afectan fuertemente a los grupos vulnerables.

## **CAPITULO IV. LAS BARRERAS U OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LOS SECTORES VULNERABLES EN CHILE.**

### 1. Las barreras u obstáculos para el acceso a la justicia.

De acuerdo a lo señalado en el primer capítulo de esta memoria, el derecho de acceso a la justicia corresponde a un derecho fundamental y también a una de las más importantes garantías constitucionales por cuanto está destinada a asegurar el goce de todos los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico permitiendo el mantenimiento de la paz social. Esta última característica hace imperioso avanzar hacia una concepción de efectivo acceso a la justicia. Para ello, resulta imperativo la remoción de toda clase de barreras u obstáculos que limiten, impidan o coarten el ejercicio de este derecho para así lograr el objetivo de una justicia “abierta por igual a todos, sin barreras discriminatorias de ningún tipo –ya sean económicas, culturales, ideológicas, religiosas, étnicas, de ubicación geográfica, o incluso lingüísticas”.<sup>171</sup>

Sin lugar a dudas, esta cuestión cobra especial relevancia para los grupos vulnerables quienes al lidiar constantemente con riesgos y amenazas a su bienestar, se ven más expuestos a determinadas limitaciones para acceder al goce de sus derechos. Cuando estas limitaciones no son superadas el acceso a la justicia es solo formal e ilusorio.

A partir de lo dicho, la identificación de las barreras u obstáculos es el primer paso para lograr el acceso efectivo a la justicia.<sup>172</sup> En consecuencia, en el presente capítulo describiremos un panorama general de estas barreras y analizaremos la presencia de alguna de ellas en nuestra realidad jurídica usando información estadística disponible.

En cuanto a una noción conceptual de barrera u obstáculo podemos entenderla simplemente como cualquier hecho o circunstancia que limita el derecho fundamental de toda persona para obtener la protección efectiva de sus derechos, reconocidos por el ordenamiento jurídico, por parte de las

---

<sup>171</sup> RAMOS, Marisa. Orientaciones en torno al Acceso a la Justicia. En “El acceso a la justicia en América Latina: Retos y Desafíos”. Editado por Helen Ahrens; Juan Carlos Sainz-Borgo y Francisco Rojas Aravena. San José de Costa Rica, Universidad para la Paz, 2015, pág. 57. [En línea] [Citado el: 20 de septiembre de 2020.] <https://namati.org/resources/el-acceso-a-la-justicia-en-america-latina-retos-y-desafios/>

<sup>172</sup> CAPPELLETTI. GARTH. Ob. cit., pág. 23.

instituciones administrativas o judiciales instituidas dentro de la sociedad para ese fin. Tales limitaciones tienen múltiples causas y en consecuencia, son de variada naturaleza.

Un lugar destacado dentro de la literatura que versa sobre la materia corresponde a los aportes de Cappelletti y Garth,<sup>173</sup> quienes describieron a fines de la década de los setentas una serie de barreras que, de acuerdo a su diagnóstico, limitaban el acceso igualitario y universal a la justicia. Habiendo transcurrido cuarenta años, ese análisis aún se mantiene vigente ya que en muchas sociedades las limitaciones descritas permanecen. De acuerdo a estos autores, las principales barreras u obstáculos de acceso correspondían a las siguientes:

- a. Costos de los procesos judiciales. La solución judicial de controversias en la mayoría de los casos es altamente costosa, lo que desincentiva la litigación de los más pobres viéndose privados de acceder al sistema de justicia (siendo esta la principal barrera de todas). La elevación de los costos de litigación tendría las siguientes causas:
  - i.) Los altos precios de los servicios jurídicos, los honorarios profesionales y las tasas judiciales.
  - ii.) La condena en costas a la parte litigante que pierde el juicio.
  - iii.) El alto costo de litigar en juicios de baja cuantía considerando el reducido margen de beneficio que se puede obtener en caso de una sentencia favorable (solo sería rentable litigar en juicios de altas cuantías).
  - iv.) La tardanza judicial en la resolución del conflicto, lo que eleva los costos de litigación sumado a los perjuicios que produce la incertidumbre a los económicamente débiles ya que tal situación llevaría al desistimiento de las pretensiones o a transigir por montos inferiores a los demandados.
  
- b. Desigualdad de las partes litigantes. Esto se traduce en la existencia de ventajas personales de ciertos litigantes en desmedro de contrapartes vulnerables. Los principales factores para esta desigualdad de armas son:
  - i.) Las partes con solvencia económica se encuentran en mejores condiciones para litigar, ya que pueden soportar la tardanza judicial y cuentan con más recursos para hacer valer sus derechos como por ejemplo contar con asistencia profesional mejor calificada o disponibilidad de recursos para financiar la prueba.

---

<sup>173</sup> *Ibíd.*, pág. 24 y sig.

- ii.) El conocimiento del Derecho o la cultura jurídica determinan también el acceso a la justicia de las personas. Esto se traduce en la ignorancia sobre la titularidad de derechos y/o el desconocimiento de cómo hacerlos valer.
  - iii.) Las ventajas de los litigantes *habituales* respecto de los *ocasionales*. La litigiosidad habitual tendría ventajas asociadas como la posibilidad de una mejor planificación de los juicios, reducción de los costos de litigación, mayor conocimiento del sistema judicial y acumulación de experiencia, entre otros.<sup>174</sup>
- c. Problemas para la defensa de intereses difusos. Las dificultades para la protección de estos interés jurídicos colectivos dicen relación con la falta de legitimación de las personas afectadas para poder sostener una pretensión en contra de los autores de la afectación, especialmente en los casos en que el perjuicio individual no es significativo como sucede por ejemplo en el ámbito de los derechos del consumidor y de contaminación medioambiental.
- d. La falta de aseguramiento de asistencia jurídica a los más pobres. En sistemas jurídicos donde la intervención de un letrado es indispensable para hacer valer un derecho ante el órgano jurisdiccional es necesario brindar servicios de asistencia jurídica a los más pobres. Sin embargo, no basta con establecer organismos de asistencia jurídica gratuita si los Estados no otorgan recursos suficientes y no garantizan estándares aceptables en la prestación de los servicios a los usuarios.

En el mismo orden de ideas para Roberto Gargarella,<sup>175</sup> las barreras de acceso corresponderían a todos aquellos problemas que enfrentan los pobres al momento de buscar la satisfacción de sus derechos a través de un Tribunal, de esta forma señala que los principales obstáculos corresponden a los siguientes:

- a. Falta de información.
- b. Los altos precios.
- c. La corrupción.

---

<sup>174</sup> GALANTER, Marc. *Afterword: Explaining Litigation*. En *Law and Society Review*, vol. 9 (1975), págs. 347 - 370. Citado por CAPPELLETTI, GARTH. *Ibíd*em, pág. 34.

<sup>175</sup> GARGARELLA, Roberto. “*Too far removed from the people*”. *Access to Justice for the Poor: The Case of Latin America*. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina. Págs. 2 y sig. [En línea] [Citado el: 22 de septiembre de 2020.] <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.407.7047>

- d. El formalismo excesivo.
- e. Miedo y desconfianza.
- f. Los retrasos excesivos.
- g. Distancia geográfica.

Complementando lo propuesto por los profesores Cappelletti y Garth, se incorporan entonces como limitaciones de acceso a la justicia la corrupción, el formalismo, la desconfianza y la distancia geográfica.

Sobre la corrupción, Gargarella sostiene que en el contexto latinoamericano existe la percepción generalizada de que para acceder al sistema de justicia, los litigantes no solo deben financiar los costos normales asociados a la labor judicial (tasas judiciales por ejemplo) sino que también es necesario realizar desembolsos adicionales destinados a los operadores del sistema para garantizar resultados favorables.<sup>176</sup> En este mismo sentido se cree que el sistema judicial es, para muchos, solo un medio destinado a obtener dinero independiente de si se hace o no justicia. Tales situaciones determinan en parte el desprestigio y desconfianza ciudadana a los poderes judiciales en la región.

El formalismo excesivo de los procedimientos judiciales también se constituye en una traba para el ciudadano común al momento de enfrentarse al proceso. Tal situación es determinante para la contratación de servicios profesionales debido a la dificultad que presenta, para quien no tiene formación jurídica, el poder decodificar el entramado burocrático y el lenguaje técnico del ámbito judicial.<sup>177</sup> Asimismo el formalismo determina que muchas veces los resultados de los juicios queden supeditados a la utilización y aprovechamiento de las formalidades legales y no tanto a la aplicación del derecho sustantivo. Esto trae aparejado la idea de que resulta más provechoso sacar ese tipo de ventajas que perseguir la correcta aplicación de la ley. Hay estudios empíricos que han establecido la relación sistemática entre el formalismo “con una mayor duración de los procesos judiciales, menor consistencia, menor honestidad, menor calidad de las decisiones judiciales, y con una mayor corrupción”.<sup>178</sup>

---

<sup>176</sup> *Ibíd.*, pág. 3

<sup>177</sup> *Ibíd.*, pág. 4

<sup>178</sup> DJANKOV, Simeon et. al. *Courts: The Lex Mundi Project*. 2002, Massachusetts, Estados Unidos. Citado por RAMOS, Marisa. Ob. cit. pág. 61.

Vinculado estrechamente a la corrupción y el formalismo, el temor y la desconfianza al sistema judicial se constituyen como una barrera de acceso a la justicia para los pobres y vulnerables. Esto se ve acrecentado con la discriminación estructural que sufren estos grupos en todos los ámbitos de la vida social y que junto al temor de verse expuestos a abusos de autoridad, humillaciones que afectan la dignidad personal y prejuicios determinarían el alejamiento de los pobres del sistema de justicia.<sup>179</sup>

Respecto de las dificultades geográficas, estas afectan fundamentalmente a las personas que viven lejos de las ciudades o centros urbanos en donde se encuentran ubicados generalmente los Tribunales de Justicia y los Servicios Públicos. Por lo tanto, las personas que se sitúan en las periferias de áreas metropolitanas o en sectores rurales deben recorrer grandes distancias para acceder a un Tribunal, lo que sumado a la falta de recursos para financiar un viaje y el tiempo que se le debe dedicar, restando posiblemente tiempo al trabajo, se constituye como una limitación que afecta a ciertos grupos de la población en virtud de su localización en el territorio. A esto se agrega la dificultad de que las personas provenientes de sectores rurales desconocen las ciudades y su funcionamiento, transformándose en un ambiente algo difícil u hostil para ellas.<sup>180</sup> Esta problemática se puede reconducir al fenómeno político-social del centralismo que afecta a la organización de nuestros países y que prioriza el desarrollo económico, social e institucional en áreas muy acotadas del territorio afectando la integración de grupos humanos que se sitúan alejados de los grandes centros administrativos.

Otra circunstancia relevante que se constituye como un obstáculo importante para acceder a la justicia dice relación con la discriminación que sufren ciertas personas en razón de su pertenencia a grupos étnicos, la condición de inmigrante, género, orientación sexual e incluso barreras lingüísticas. Una clara muestra de esto es la discriminación que sufren grupos indígenas en América Latina quienes deben soportar: “barreras lingüísticas, la aplicación de normas que poco o nada tienen que ver con sus culturas, el escaso desarrollo de servicios especializados y el racismo existente”.<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> GARGARELLA, Ob. cit. pág. 4.

<sup>180</sup> *Ibidem*, pág. 5

<sup>181</sup> RAMOS, Ob. cit. pág. 64.

Ahora bien, desde un punto de vista teórico las barreras de acceso a la justicia suelen ser agrupadas en categorías según sus causas y características fundamentales. En este sentido podemos citar la propuesta de Javier La Rosa,<sup>182</sup> quien agrupa las barreras de acceso en tres categorías:

- a.) Barreras institucionales. Son aquellas barreras que el propio sistema de justicia origina por su concepción o diseño, y que conducen a que los ciudadanos no recurran a aquel.<sup>183</sup> Estas barreras potencialmente pueden afectar a toda la población, indistintamente de su posición social o económica. Dentro de estas barreras quedarían comprendidas: las deficiencias en la formación profesional de los abogados, la tardanza judicial por el exceso de causas en los Tribunales, falta de modernización del sistema judicial, distancia geográfica y limitaciones presupuestarias del Poder Judicial.
- b.) Barreras sociales. Serían todas aquellas que: “afectan a determinados grupos sociales por su situación de desigualdad real o vulnerabilidad, lo cual se evidenciará al pretender acceder a alguna instancia de impartición de justicia”.<sup>184</sup> En este grupo se incorporarían las barreras lingüísticas, de género y culturales.
- c.) Barreras económicas. Aquí quedarían comprendidas todas aquellas limitaciones u obstáculos que se vinculen a la situación de pobreza o vulnerabilidad de una persona.<sup>185</sup> Por ejemplo el pago de costas judiciales, honorarios profesionales y los pagos informales a los operadores del sistema judicial.

Por su parte el profesor Karlos Castilla, distingue las barreras de acceso a partir de los siguientes grupos: a) barreras de desigualdad; b) barreras normativas; c) barreras jurisdiccionales o procesales; d.) barreras materiales; e.) barreras de credibilidad; f.) barreras formativas; g.) barreras culturales; h.) barreras de medición.<sup>186</sup>

---

<sup>182</sup> Véase LA ROSA; Javier. El acceso a la justicia como condición para una reforma judicial en serio. Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, (62), 115-128. [En línea] [Citado el: 28 de septiembre de 2020.] <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3161>

<sup>183</sup> *Ibíd*em, pág. 121.

<sup>184</sup> *Ibíd*em, pág. 122

<sup>185</sup> *Ibíd*em, pág. 125

<sup>186</sup> Véase CASTILLA, Karlos. Acceso efectivo a la Justicia: Elementos y Caracterización. Editorial Porrúa. México, 2002.

Como se podrá apreciar, las posibilidades de clasificación y categorización de las barreras de acceso son múltiples atendida la heterogeneidad de sus causas. Esta multiplicidad de circunstancias permite afirmar que estamos frente a un problema de suyo complejo debido a que todos estos obstáculos se pueden presentar de manera simultánea y complementaria para generar cortapisas profundas y de difícil remoción que dificultan alcanzar un sistema de justicia que garantice de manera efectiva el acceso igualitario y no discriminatorio.

Asimismo, podemos desprender de los planteamientos anteriormente descritos que todos ellos logran concordancia en tres puntos de suma relevancia: i.) los hechos y circunstancias fácticas que se constituyen como barreras u obstáculos para el acceso a la justicia son básicamente los mismos. ii) las barreras de acceso están estrechamente vinculadas a causas de pobreza y vulnerabilidad social en sus distintas manifestaciones. iii.) las barreras u obstáculos actúan como potentes desincentivos para buscar la satisfacción de derechos mediante los mecanismos institucionales.

Ahora bien, para efectos de analizar la presencia de las barreras de acceso a la justicia en Chile, reduciremos el esquema de análisis a las barreras institucionales, económicas y culturales. Dentro de estas categorías se indagarán aquellas barreras que considero más relevantes a partir de datos empíricos, opiniones y estadística disponible. De esta forma se analizarán las barreras que a continuación se indican:

Tabla N° 4. Principales barreras de acceso a la Justicia en Chile. <sup>187</sup>		
N°	Grupo	Barreras de acceso
1	Barreras institucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>a.) Falta de modernización de los procesos judiciales (justicia civil).</li> <li>b.) Duración excesiva de los procesos.</li> <li>c.) Dificultades con el lenguaje jurídico.</li> <li>d.) Corrupción institucional.</li> <li>e.) Limitaciones geográficas.</li> <li>f.) La eliminación de la segunda instancia en los procesos judiciales reformados.</li> </ul>
2	Barreras económicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>a.) Honorarios profesionales.</li> <li>b.) Elevados aranceles judiciales.</li> </ul>

<sup>187</sup> Elaboración propia.

3	Barreras culturales	a.) Barrera lingüística. b.) Desconfianza en el sistema de justicia. c.) Escasa cultura jurídica y falta de información sobre derechos.
---	---------------------	---

## 2. Descripción y análisis de las barreras en concreto para el acceso a la justicia en Chile.

A continuación pasaremos a describir las distintas barreras de acceso a la justicia que afectan a nuestro sistema judicial para obtener un panorama general de la situación actual. Para esto nos apoyaremos en instrumentos estadísticos, tales como encuestas de necesidades jurídicas, informes sobre derechos humanos e información de público acceso proveniente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

### 2.1 Barreras Institucionales.

#### 2.1.1 Falta de modernización de la justicia civil en Chile.

En la actualidad podemos afirmar que Chile ha vivido un proceso de modernización de su sistema de justicia el cual comenzó a principios de este siglo. En efecto, en el año 2000 se reforma el sistema procesal penal y luego se impulsan las reformas a la justicia de familia y laboral. La modernización funcional y orgánica de estos ámbitos judiciales nace básicamente de la necesidad de adecuar los antiguos procesos a los estándares internacionales de acceso a la justicia, del debido proceso y de respeto de garantías fundamentales, permitiendo así una justicia más oportuna y eficaz para los interesados. En este mismo contexto, en competencias más especializadas, las reformas trajeron consigo la implementación del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, el Tribunal de Contratación Pública, los Tribunales Ambientales y los nuevos Tribunales Tributarios y Aduaneros.

Cabe señalar que la modernización se produce también con el advenimiento de los Sistemas de Resolución Alternativa de Conflictos a partir de sus ventajas asociadas; eficacia, inmediatez, informalidad y economía. De esta forma se implementaron sistemas de mediación en la justicia de familia, laboral y en casos de daños en salud ante el Consejo de Defensa del Estado. También hay

instancias de mediación voluntaria en organismos como por ejemplo ante el Servicio Nacional del Consumidor o la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

Sin embargo esta modernización no le ha tocado aun a la justicia civil cuyo Código de Procedimiento data del año 1902 y que pese a existir un Proyecto de Ley para su reforma, se encuentra sin tramitación en el Congreso desde el año 2014.<sup>188</sup> Esta necesidad de reforma se motiva por una serie de problemas y defectos que adolece el sistema procesal civil y que se pueden resumir en:

- a.) La falta de acceso a la justicia civil de los grupos más vulnerables a partir de una serie de obstáculos para el acceso a la jurisdicción.<sup>189</sup> Entre estas limitaciones se encontrarían la supresión de los antiguos Juzgados de Mínima Cuantía, los cuales no fueron reemplazados por Tribunales que contaran con procesos menos formalistas y más económicos para lo más pobres.<sup>190</sup> En este sentido se hace necesario contar con procedimientos expeditos, orales y eficaces ya que la evidencia demuestra que los conflictos de baja cuantía o de carácter comunitario/vecinal no son sometidos a conocimiento jurisdiccional dado lo costoso y lento para los grupos vulnerables.<sup>191</sup> Asimismo otros obstáculos serían la necesidad de comparecer representados por abogados y el excesivo formalismo de la cultura jurídica chilena, en donde cuestiones como el lenguaje, las formas y los rituales no son comprensibles para las personas comunes.<sup>192</sup>

---

<sup>188</sup> El primer Proyecto de Ley para un nuevo Código Procesal Civil, fue ingresado el día 16 de junio de 2009 a la Cámara de Diputados (Boletín N° 6567-07) durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Posteriormente, en el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera, el proyecto original fue retirado de tramitación para ser revisado por una comisión interministerial convocada para tal efecto. Concluido el trabajo de la comisión fue reingresado a la Cámara de Diputados con fecha 12 de marzo de 2012, mediante Mensaje N° 004-360, para iniciar así el proyecto de ley que establece el nuevo Código Procesal Civil (Boletín 8197-07). Sin embargo, el proyecto se encuentra paralizado en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado desde el año 2014 (en segundo trámite constitucional).

<sup>189</sup> Véase RIEGO, Cristian. LILLO, Ricardo. ¿Qué se ha dicho sobre el funcionamiento de la Justicia Civil en Chile?: Aportes para la Reforma. Revista chilena de Derecho Privado, (25), 9-54. 2015. [En línea] [Citado el: 01 de octubre de 2020.] [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-80722015000200001](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-80722015000200001)

<sup>190</sup> *Ibidem*, pág. 13.

<sup>191</sup> A partir de la necesidad de contar con un sistema de resolución de conflictos comunitarios y vecinales se implementó durante el año 2012 el plan piloto de las Unidades de Justicia Vecinal (UJV) impulsado por el Ministerio de Justicia. Estas unidades ofrecían servicios de información, asesoría jurídica, mediación, conciliación, arbitraje y representación judicial ante Juzgados de Policía Local. Sin embargo, a pesar de sus positivas evaluaciones, el plan fue finalizado el año 2017 no materializándose en un proyecto de Ley tendiente a profundizar este modelo institucional de acceso a la justicia.

<sup>192</sup> RIEGO. LILLO. *Ibidem*, pág. 14

- b.) Escrituración y delegación de funciones. La protocolización del proceso y la delegación de funciones por parte del Juez a funcionarios de menor rango han sido severamente cuestionadas en atención a la desnaturalización de la actividad jurisdiccional en los Tribunales Civiles. Cualquier persona que se haya enfrentado a la realidad cotidiana de los Juzgados de Letras sabe de los diversos inconvenientes asociados a la mantención de expedientes materiales en sus estantes. En este sentido situaciones como el extravío de los expedientes, ya sea de manera intencionada o accidental, son habituales y provocan la dilación excesiva de las causas. Asimismo, la actividad del Juez ha sido reemplazada por la de funcionarios de inferior jerarquía (principalmente actuarios) quienes son los que resuelven los procesos y buscan en el Juez solo la ratificación de lo decidido. La falta de intermediación se asocia a los siguientes deficiencias: i.) La afectación de la actividad probatoria donde es imprescindible el contacto del Juez con la prueba rendida en el proceso;<sup>193</sup> ii.) La excesiva duración de las causas; iii.) La pérdida de control del proceso por parte del Juez y la falta de contacto de este con las partes y los abogados; iv.) La transformación del trámite de conciliación en una formalidad más del proceso; v.) La desconcentración del proceso y el distanciamiento que esto provoca entre el Juez y lo obrado por las partes, fundamentalmente en lo que dice relación con la actividad probatoria.
- c.) Excesiva carga de causas dentro del sistema judicial. Según se desprende de ciertos estudios los Tribunales están sobrecargados de asuntos destinados al cobro ejecutivo de deudas por parte del *retail*, bancos y empresas de servicios financieros. En un estudio del año 2009 (CEJA) correspondiente a los Juzgados Civiles de Santiago, se determinó que el 96,4% de las causas terminadas ese año, eran ejecutivas. De ellas, un 30% correspondía a gestiones preparatorias de la vía ejecutiva y un 61% a procesos de ejecución propiamente tales. Solo un 2,44 % correspondía a juicios ordinarios y sumarios.<sup>194</sup> Asimismo este estudio determinó que menos del 8 % de las causas ejecutivas no llegaban a sentencia definitiva. La explicación se debería a que de acuerdo a la normativa tributaria es necesario

---

<sup>193</sup> *Ibíd*em, pág. 20.

<sup>194</sup> VARGAS, Macarena. “Reflexiones en Torno a la Figura del Oficial de Ejecución”, en: Francisco Javier Leturia (ed.), *Justicia Civil y Comercial: Una Reforma ¿Cercana?*, Santiago, Ediciones LYD, 2011, págs. 471-488, p. 479. Citado por UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES. Informe Anual sobre los Derechos Humanos en Chile año 2017, pág. 372. [En línea] [Citado el: 28 de septiembre de 2020.]

requerir de pago al deudor para poder castigar contablemente el crédito.<sup>195</sup> Resulta evidente entonces que existe una utilización del sistema judicial para fines ajenos a la propia función jurisdiccional provocando una sobrecarga del sistema que afecta a todos los usuarios del mismo.

### 2.1.2 Duración excesiva de los procesos.

Junto a las deficiencias anteriormente descritas que afectan a la justicia civil, una de las más notorias corresponde a la demora y lentitud de los procesos judiciales en esta sede. Esto no ocurre en los procedimientos reformados (penal, laboral y de familia) donde la concentración y la oralidad del proceso facilitan la tramitación expedita y sin mayores dilaciones. Se ha afirmado en la doctrina que la demora es uno de los principales motivos para la mala percepción de la justicia en la ciudadanía y que la gravedad del asunto constituiría una denegación de justicia.<sup>196</sup>

En el año 2009, la Organización CEJA realizó un estudio sobre la trayectoria de las causas civiles en los Juzgados de Letras de Santiago.<sup>197</sup> En este estudio se logró determinar la duración promedio de las causas según el tipo de procedimientos (ordinario, sumario y ejecutivo) y también la duración promedio de acuerdo a la causal de término (sentencia definitiva, abandono del procedimiento, desistimiento, etc.). Ahora bien, en las causas finalizadas con sentencia definitiva el estudio arrojó datos sumamente interesantes y que permiten ilustrar la lentitud del funcionamiento en esta sede judicial:

- a.) En lo que respecta a los juicios ordinarios que terminaron por sentencia definitiva se determinó que solo el 13,3% por ciento termina por esta causa y su duración promedio corresponde a 821 días (un poco más de dos años), en donde el mínimo de duración corresponde a 22 días (posiblemente un caso de allanamiento total del demandado, el estudio no lo especifica) y un máximo 13.350 días (36 años y medio).

---

<sup>195</sup> Ídem.

<sup>196</sup> Ibídem, pág. 30.

<sup>197</sup> Véase “Estudio de análisis de trayectoria de las causas civiles en los Tribunales Civiles de Santiago”. CEJA Chile, año 2011.[En línea] [Citado el: 01 de octubre de 2020.] <https://rpc.minjusticia.gob.cl/media/2013/04/Estudio-Trayectorias-Causas-Civiles-en-Tribunales-Civiles-Santiago.pdf>

- b.) En los procedimientos sumarios, el porcentaje de causas que terminaron por sentencia definitiva corresponde al 65,7 % (principal causa de termino) y la duración promedio corresponde 78,9 días, en donde el mínimo corresponde a 12 días de duración y el máximo a 4.516 días (12 años).
- c.) En los juicios ejecutivos, el porcentaje de causas que terminaron por sentencia definitiva corresponde al 0,4 % y la duración promedio corresponde 427,2 días, en donde el mínimo corresponde a 16 días de duración y el máximo a 5.446 días (15 años).

De acuerdo a los datos referidos, se puede concluir que en el procedimiento ordinario existe un bajo porcentaje de término por sentencias definitivas y el tiempo de tramitación que se requiere para obtenerla es un promedio superior a los dos años. La dispersión de los datos permite afirmar sin dudas de que un juicio de este tipo puede fácilmente exceder el tiempo promedio de duración, considerando que hay juicios que pueden llegar a los 36 años. A la misma conclusión se puede arribar respecto de los juicios sumarios y ejecutivos donde la duración máxima corresponde a 12 y 15 años respectivamente.

Sin embargo, en los procedimientos sumarios el porcentaje de sentencias definitivas es la principal causa de término, siendo considerablemente mayor a lo acontecido en juicios ordinarios. En cuanto al promedio de 78,9 días de duración para estos juicios, puede ser considerado un tiempo aceptable según estándares de justicia efectiva. Esto, a su vez, permite concluir que un procedimiento concentrado y expedito contribuye a un mejor desempeño de la función judicial logrando mayores niveles de satisfacción para los usuarios del sistema.

Finalmente cabe mencionar que de acuerdo a la encuesta de Necesidades Jurídicas del año 2015 de Gfk Adimark, un 23% por ciento de los encuestados decidió no realizar acciones frente a sus necesidades jurídicas por cuanto “demoraba mucho tiempo”.<sup>198</sup>

### 2.1.3 Dificultades con el lenguaje jurídico.

Como se indicó anteriormente el formalismo excesivo de nuestra tradición jurídica y el uso del lenguaje técnico se constituye en una barrera que limita la comprensión de las instituciones jurídicas para aquellas personas que no tiene formación profesional en el ámbito. Tal situación incentiva el

---

<sup>198</sup> Gfk Adimark (2015). Pág. 80.

distanciamiento de las personas comunes del sistema judicial quienes ven en él una realidad compleja, difícil de entender y que requiere necesariamente de un conocimiento que no se posee. Por tal motivo, el Poder Judicial junto a otros órganos del Estado, han adoptado políticas de lenguaje claro para ser implementadas en el seno de su quehacer institucional, de esta forma el Estado de Chile da cumplimiento a sus obligaciones internacionales de remover barreras de acceso que dificultan el ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía.

Dentro del Poder Judicial tales políticas se han traducido en la creación de una Comisión de Lenguaje Claro el año 2015 por decisión del Pleno de la Corte Suprema, cuya finalidad está orientada a “promover el uso del lenguaje claro al interior del Poder Judicial y de establecerse como una instancia de reflexión respecto al rol que juega el lenguaje sencillo en el acceso a la justicia del ciudadano”.<sup>199</sup> Dentro de este marco cabe destacar la redacción de un “Manual de estilo para redacción de Sentencias” (2019) dirigido a la judicatura y de un “Glosario de Términos Legales” (2018) dirigido al público general.

Asimismo se ha conformado una red de cooperación de instituciones públicas denominada “Red de Lenguaje Claro” orientada promover el uso de lenguaje sencillo al interior de las instituciones y elaborar estándares para tal efecto. Esta agrupación está conformada por la Corte Suprema, la Cámara de Diputados, la Contraloría General de la República, el Consejo para la Transparencia, la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, la Biblioteca del Congreso Nacional y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

#### 2.1.4 Corrupción institucional.

La CIDH ha definido la corrupción como “un fenómeno caracterizado por el abuso o desviación del poder encomendado, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para un tercero), y que daña la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho y afecta el acceso a los derechos humanos”.<sup>200</sup>

El fenómeno de la corrupción tiene dos dimensiones que la componen, una de carácter institucional por cuanto tiende a situarse en el contexto de actividad propio de las instituciones públicas

---

<sup>199</sup> Ver [https://www.pjud.cl/comision-lenguaje-claro\\_](https://www.pjud.cl/comision-lenguaje-claro_)

<sup>200</sup> CIDH. Informe sobre Corrupción y Derechos Humanos. 2019. Pág. 11.

y/o privadas de un país, y también una dimensión cultural en la medida que los comportamientos sociales asociados a la corrupción pueden estar insertos en patrones de tipo cultural en determinados grupos de personas o de interés. Asimismo, se dice que es un fenómeno transversal por cuanto puede abarcar “actos cotidianos junto a estructuras de corrupción sistémica o macro-corrupción, que en algunos casos llegan a niveles de complejas formas de captura del Estado, cooptación de estructuras estatales e incluso desviación institucional con fines delictivos”.<sup>201</sup>

La CIDH ha destacado que las principales formas de corrupción institucional que afectan a los países latinoamericanos corresponden a las siguientes circunstancias: i) Concentración de poder; ii) actos de discrecionalidad; iii) ausencia de control en la gestión pública; iv.) Impunidad; vi.) Elementos culturales como la tolerancia a la corrupción.<sup>202</sup>

Nuestro país no ha estado ajeno al fenómeno ya que son múltiples los casos de corrupción política, económica e institucional que han afectado a la sociedad chilena y que se caracterizan por una amplia cobertura mediática.<sup>203</sup> Estos casos han afectado a diversos ámbitos e instituciones tales como partidos políticos, Carabineros de Chile, Ejército, ANFP (fútbol), Universidades, empresas infractoras de leyes de libre competencia, entre otros.

Los casos de corrupción en Chile han incidido en el incremento de la percepción de este fenómeno en los últimos años. Esta percepción generalizada afecta en general a todos los organismos públicos. Prueba de ello son las cifras del Estudio Nacional de Transparencia realizado por el Consejo para la Transparencia el año 2019, el cual arrojó que sólo 2 de cada 10 personas confían en el Estado (23%) y que 7 de cada 10 tienen una negativa evaluación de su relación con él.<sup>204</sup> De acuerdo al estudio esta desconfianza estaría estrechamente ligada al incremento de la percepción de corrupción la cual aumentó un 11% respecto del año 2017, ya que para este año las personas que consideraban al Estado como muy corrupto alcanzaban a un porcentaje del 17% y para el 2019, un 28 %. En lo que respecta al Poder Judicial, este figura como la quinta institución con mayor índice de percepción de corrupción (después del Congreso Nacional, Ministerios, Carabineros y Municipalidades).

---

<sup>201</sup> *Ibíd*em, pág. 12.

<sup>202</sup> *Ídem*.

<sup>203</sup> Véase los siguientes reportajes que permiten ilustrar los casos de corrupción en Chile; CNN CHILE. 10 años de CNN Chile: Los casos de corrupción que han sacudido al país. [En línea 06 de diciembre de 2018] [Citado el: 01 de octubre de 2020.] [https://www.cnnchile.com/pais/10-anos-de-cnn-chile-los-casos-de-corrupcion-que-han-sacudido-al-pais\\_20181206/](https://www.cnnchile.com/pais/10-anos-de-cnn-chile-los-casos-de-corrupcion-que-han-sacudido-al-pais_20181206/)

<sup>204</sup> CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. Estudio Nacional Percepción de Corrupción (2019).

En otro estudio, el PNUD sitúa a los Tribunales de Justicia como la tercera institución con menor confianza ciudadana (después del Congreso Nacional y los Partidos Políticos). Dentro de los principales problemas que la gente identifica se encuentra la lentitud de los Tribunales (82 %), trato preferencial a personas con poder (80 %) y la corrupción (en donde el 57 % considera que hay “mucho” corrupción).<sup>205</sup>

#### 2.1.5. Limitaciones geográficas.

Como se señaló anteriormente el acceso a la justicia para personas que viven alejadas de las grandes ciudades, por regla general, es más difícil que para las poblaciones urbanas. Asimismo la pobreza y extrema pobreza en Chile tiene un impacto diferenciado en zonas urbanas y rurales, siendo más alta en estas últimas de acuerdo a los datos de la Encuesta Casen 2017 (*vid. supra. p. 64*).

Ahora bien, se ha demostrado también que en Chile las poblaciones rurales tienen un menor índice de satisfacción de necesidades jurídicas que las poblaciones urbanas. En efecto, la Encuesta de Necesidades Jurídicas de Adimark del año 2015, reflejó que el porcentaje de insatisfacción de necesidades de las poblaciones rurales corresponde a un 44 %, y el de las poblaciones urbanas es de un 42%.

Otro aspecto relevante de la encuesta dice relación con el hecho de que dependiendo del sector de residencia (urbano o rural), hay mayor o menor desconocimiento sobre donde pedir asesoría o asistencia jurídica. En este sentido se presentan porcentajes significativamente mayores de desconocimiento para las zonas rurales en 10 de las 11 dimensiones consultadas, destacándose las mayores diferencias porcentuales en: problemas con los arrendatarios, pagos de deudas o contratos firmados y problemas con establecimientos educacionales. Asimismo, se presentan diferencias pero menos drásticas en las necesidades: atenciones médicas, vivienda, separación (o divorcio), problemas de índole laboral, ámbito vecinal, productos o servicios comprados y violencia intrafamiliar. Estas cifras permiten concluir que las personas que residen en sectores rurales están menos educadas en sus derechos y tienen menor acceso a información respecto de los mecanismos de asistencia jurídica y judicial que existen.

---

<sup>205</sup> PNUD (2019), Ob. cit. 61.

Finalmente, cabe señalar que un estudio del Ministerio de Justicia el año 2020, reflejó que un 5,5 % de los encuestados no solicitaron asistencia jurídica para la solución de un conflicto o necesidad jurídica por distancia geográfica.<sup>206</sup>

#### 2.1.6. La eliminación de la segunda instancia en los procesos reformados.

Dentro de las garantías que conforman el debido proceso, se encuentra el derecho de los intervinientes a la revisión judicial de la sentencia por el Tribunal superior, denominado también *derecho al recurso*. Este derecho se encuentra recogido expresamente en el artículo 8.2 letra h) de la CADH y en el artículo 14.5 del PIDCP. Para ello, es imprescindible que el ordenamiento jurídico procesal contemple un sistema recursivo de las sentencias.

En Chile se ha debatido si el sistema recursivo de los procesos reformados, penal y laboral, satisfacen la garantía del debido proceso en el sentido de proveer a la parte agraviada por una sentencia desfavorable, de un recurso efectivo para su impugnación. Estos cuestionamientos surgen a partir de la eliminación del recurso de apelación en contra de las sentencias definitivas, dejando como único medio de impugnación el recurso de nulidad, el cual se encuentra sujeto a causales legales taxativas, exigentes requisitos de admisibilidad y limita al Tribunal superior al conocimiento de cuestiones de derecho formales o sustanciales, sin poder renovar la discusión de los hechos establecidos en la sentencia. El fundamento para la eliminación del recurso de apelación en los procesos orales se vincula al aseguramiento del principio de inmediación (el juez que recibe la prueba es quien debe establecer los hechos) y reducir los costos de la segunda instancia y la renovación del proceso.

Es en materia penal, donde la discusión sobre la necesidad de una doble instancia cobra mayor relevancia considerando “los bienes jurídicos tutelados y la intensidad de manifiesta afectación sobre los derechos fundamentales”.<sup>207</sup> Sin embargo, la jurisprudencia del TC ha zanjado la discusión señalando fundamentalmente que: i.) La Constitución no consagra el derecho a la apelación, es decir no asegura la doble instancia. ii) Los recursos son de reserva legal, teniendo el Legislador la libertad de

---

<sup>206</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Resultados de los procesos de participación ciudadana para el diagnóstico del Plan Nacional de Acceso a la Justicia (2019). Pág. 16. [En línea] [Citado el: 10 de octubre de 2020.] <https://www.minjusticia.gob.cl/>

<sup>207</sup> GARCIA PINO, ob. cit., pág. 272

configurar los recursos como una renovación del debate (cuestiones de hecho y de derecho) o solo como una revisión del mismo.<sup>208</sup>

Ahora bien, sin perjuicio de la configuración actual del sistema recursivo en los procesos reformados, creemos importante mantener el debate sobre si actualmente se satisfacen los garantías del debido proceso para la revisión judicial de las sentencias de acuerdo a los estándares internacionales de acceso a la justicia. Esta necesidad parte de la simple premisa de que la actividad jurisdiccional no es infalible y “la finalidad del recurso consiste, primariamente, en obtener en interés de las partes las decisiones correctas y, por tanto, justas, mediante la revisión de las sentencias dictadas”.<sup>209</sup>

Un dato relevante en esta discusión, dice relación con el bajo porcentaje de casos en que el recurso de nulidad penal es acogido por las Cortes de Apelaciones. Así, en el año 2017, de un total de 4025 recursos ingresados a todas las Cortes del país, solo fueron acogidos 487 (12%). En el año 2016, de un total 4168 recursos ingresados, fueron acogidos 534 (12,8%).<sup>210</sup>

La misma tendencia puede observarse en materia laboral. En el año 2017, de un total de 6280 recursos de nulidad ingresados a las Cortes del país, solo fueron acogidos 749 (11,9%). En el año 2016, de un total 5393 recursos ingresados, fueron acogidos 627 (11,6%).

---

<sup>208</sup> Véase Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 1903, de 3 de abril de 2012, considerando. 51. Citado por GARCIA PINO, ídem.

<sup>209</sup> NÚÑEZ, Raúl, “El Sistema de Recursos Procesales en el Ámbito Civil en un Estado Democrático Deliberativo”, en: *Ius et Praxis*, 2008, p.201. Talca, Chile: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Talca. Citado por VÁSQUEZ GOERLT, C. ¿Cumple nuestro Sistema Recursivo Laboral con asegurar el Debido Proceso? . *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2(4), pp. 171-192. [En línea] [Citado el: 15 de noviembre de 2020.] <https://revistas.uchile.cl/index.php/RDTSS/article/view/42903>

<sup>210</sup> PODER JUDICIAL. Poder Judicial en números año 2018. págs. 26-27. [En línea] [Citado el: 15 de noviembre de 2020.] <https://ipj10-110.poderjudicial.cl/documents/10179/11855875/1.Estadisticas+de+Causas.pdf/6c10b204-4f22-4b13-975c-8416f8ea0be7?version=1.2>

## 2.2 Barreras económicas.

### 2.2.1 Honorarios profesionales.

Dentro de las barreras económicas que limitan el acceso a la justicia por cuestiones de recursos o presupuestos una de las más relevantes corresponde a los honorarios de los servicios jurídicos.

La tramitación de juicios trae aparejado una serie de costos tales como notificaciones, gastos notariales, peritajes, fotocopias, entre otros. Estos costos sumados a los honorarios que se le deben pagar a un abogado para el patrocinio y representación judicial constituyen para muchas personas una barrera significativa. Esta situación se podría ver agravada por la falta de acceso a servicios de asistencia jurídica gratuita o a algún mecanismo de resolución alternativa de conflictos. De ahí la relevancia de que contar con una amplia oferta de servicios de asistencia legal dentro de la sociedad ya sea proveída por el Estado o por organizaciones privadas.

En cuanto a los valores que cobran los abogados y estudios jurídicos en Chile, no hay estudios profundos sobre la materia. En consecuencia, establecer conclusiones sobre la onerosidad de los honorarios que se cobran puede resultar un juicio aventurado.

Sin perjuicio de las dificultades que representa carecer de datos, podemos tomar como referencia lo referido por el Observatorio de Conflictividad Civil y Acceso a la Justicia (OCCA) que, en un informe del año 2018, estableció que el honorario promedio de los abogados en Chile en causas relativas a infracciones a la Ley del Consumidor oscilaba entre 135 USD y los 2212 USD.<sup>211</sup> A partir de este marco referencial y considerando que el sueldo mínimo en Chile asciende a \$320.500.- (414,3 USD),<sup>212</sup> en donde aproximadamente 890 mil trabajadores perciben ese sueldo,<sup>213</sup> podemos concluir que para una parte significativa de personas iniciar un juicio de este tipo, solo considerando el ítem “honorario profesional”, se transforma en un gasto importante para su nivel de presupuesto.

---

<sup>211</sup> OCCA. Conflictividad Civil y Barreras de Acceso a la Justicia en América Latina: Informe de Consumo. Pág. 148. [En línea] [Citado el: 10 de octubre de 2020.] [https://acj.org.ar/wp-content/uploads/2019/02/OCCAIL\\_ConsumoDigital-2.pdf](https://acj.org.ar/wp-content/uploads/2019/02/OCCAIL_ConsumoDigital-2.pdf)

<sup>212</sup> Cambio – Valor dólar: \$ 773,6

<sup>213</sup> EL MOSTRADOR. “Más de 890 mil trabajadores en Chile ganan el salario mínimo e incluso menos”. [En línea 01 de septiembre de 2020] [Citado el: 10 de octubre de 2020.] <https://www.elmostrador.cl/mercados/2020/09/01/mas-de-890-mil-trabajadores-en-chile-ganan-el-salario-minimo-e-incluso-menos/>

Cabe mencionar que, de acuerdo a fuentes del Ministerio de Justicia correspondientes al año 2019, el 18,1% de personas encuestadas afirmó no contratar asistencia legal por el costo asociado al servicio profesional.<sup>214</sup>

Un problema asociado a los honorarios, dice relación con la variada oferta de servicios profesionales que existen en el mercado y la heterogénea calidad de la asesoría que es prestada a los clientes. Como se señaló anteriormente, el acceso a una asistencia jurídica óptima implica costear honorarios que son considerados altos para la mayoría de la población. En consecuencia, las personas de menos recursos, por lo general, acceden a un servicio profesional pagado de menor calidad. En este sentido, han existido severos cuestionamientos a la calidad de los servicios jurídicos que prestan los abogados en Chile.<sup>215</sup> Entre las causas que se asocian a la baja calidad de los servicios se pueden mencionar: i.) Deficiencias en la formación profesional de las Facultades de Derecho (lo que se traduce en problemas como la falta de conocimientos básicos, escasas habilidades de pensamiento/análisis crítico, de expresión oral y escrita, entre otras); ii) deficiencias en el proceso de práctica profesional en las CAJ; iii.) Faltas a la ética en el desempeño de la profesión; iv.) Falta de perfeccionamiento y actualización posterior al egreso o titulación.

Las circunstancias asociadas al deficiente desempeño profesional de los abogados, requieren de urgentes correcciones tanto en el ámbito formativo como en el control de los estándares de calidad de los servicios prestados a los clientes. Esto resulta necesario para proteger adecuadamente los intereses y derechos de las personas, lo cuales se pueden verse afectados gravemente por un mal servicio profesional.

#### 2.2.2. Elevados aranceles judiciales.

Junto a los honorarios profesionales el valor de los aranceles judiciales corresponde a barreras de entrada al proceso para los grupos vulnerables y en situación de pobreza. Dentro de los principales aranceles judiciales o costos asociados a la función judiciales se encuentran: i.) el costo de gestiones realizadas por Receptores Judiciales. ii.) Los honorarios de peritos judiciales. iii.) los precios de tramites notariales. iv.) precios de inscripciones en los Conservadores de Bienes Raíces) honorarios de martilleros judiciales. vi.) costas judiciales.

---

<sup>214</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019), ob. cit. 16.

<sup>215</sup> CIPER (2016). Ob. cit.

Dentro de estos costos asociados al proceso uno de los más cuestionados y que genera mayor polémica en el ejercicio profesional, corresponde a los precios cobrados por los receptores judiciales en sus gestiones (fundamentalmente en la justicia civil).<sup>216</sup>

Los receptores judiciales son auxiliares de la administración de justicia y que detentan el carácter de ministros de fe. Asimismo dentro de sus funciones principales se encuentran las de notificar ciertas resoluciones del proceso, recibir audiencia testimonial, realizar embargos, lanzamientos y requerir inscripciones.<sup>217</sup> Como se puede apreciar, estos funcionarios al estar encargados de una gran cantidad de trámites se hace necesario contratarlos en varias oportunidades lo que va encareciendo el costo de tramitación del proceso. A esto se suma el hecho de que el valor de las gestiones por lo general es alto y en la práctica no se ajustan a los aranceles determinados en la Ley.<sup>218</sup>

Cabe mencionar también que el elevado costo de los trámites notariales en Chile ha sido objeto de severos cuestionamientos. En efecto, un estudio de la Fiscalía Nacional Económica (FNE) al mercado de las Notarías en Santiago y Valparaíso, determinó que si se corrigieran diversas ineficiencias productivas y falta de competencia, podrían generarse ahorros que en su conjunto sumarían entre US\$ 138 millones y US\$ 149 millones al año, monto que equivale a entre el 88% y 95% de los ingresos totales del sistema notarial. Asimismo, el estudio estableció que: “las personas tardan aproximadamente 1 hora y 13 minutos en realizar trámites notariales, que aquellas notarías que enfrentan mayor competencia tienen mejor calidad de servicio, que los aranceles vigentes no se cumplen, y que las rentas obtenidas por quienes prestan el servicio son elevadas, llegando a los \$14 millones de pesos mensuales, en promedio a nivel nacional, y a \$24 millones promedio en Santiago Centro”.<sup>219</sup>

En cuanto a los honorarios de peritos judiciales, tanto en la justicia civil como penal, son las partes del proceso quienes aportan este medio de prueba y, en consecuencia, deben pagar los

---

<sup>216</sup> En los nuevos procesos se han incorporado otras formas de notificación como el uso del correos electrónicos y se ha internalizado las funciones de los receptores judiciales mediante Centros Integrados de Notificación (Familia, Laboral y Cobranza Laboral y Previsional).

<sup>217</sup> Los receptores judiciales se encuentran regulados en el Párrafo 5 del Título XIX del Código Orgánico de Tribunales.

<sup>218</sup> Los aranceles de los receptores judiciales se encuentran regulados en el D.L. N° 2876 del Ministerio de Justicia publicado en el D.O. el día 23 de noviembre de 1979.

<sup>219</sup> FNE. Estudio de Mercado sobre Notarios. (EM02-2017). [En línea 31 de julio de 2018] [Citado el: 20 de octubre de 2020.] <https://www.fne.gob.cl/fne-publica-informe-final-del-estudio-de-mercado-sobre-notarios/>

honorarios del profesional.<sup>220</sup> Esta circunstancia, se constituye en una limitación para aquel litigante que no cuenta con los recursos para financiar los honorarios requeridos.<sup>221</sup> La normativa actual del Código Orgánico de Tribunales, que regula el privilegio de pobreza, no extiende este beneficio a la eximición de pagos a peritos judiciales y no contempla la existencia de turnos como sucede en el caso de receptores o notarías. De esta manera, se profundiza la asimetría entre los litigantes y se condiciona el éxito de la actividad probatoria a los medios económicos de las partes. Este problema es relevante, en la medida que el uso de las pericias dentro de los procesos es cada vez más recurrente debido a la complejidad de las controversias que se ventilan en Tribunales, haciendo indispensable recurrir a conocimientos técnicos y científicos.<sup>222</sup>

La situación descrita ha motivado que, a partir del año 2020, se discuta en el Congreso un proyecto de Ley para reformar el Código Orgánico de Tribunales y el Código de Procedimiento Civil, introduciendo un sistema de turnos gratuitos conformado por aquellos profesionales inscritos en los listados del Poder Judicial. El proyecto contempla la extensión del privilegio de pobreza para ese fin.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> En el ámbito civil esta circunstancia se encuentra prevista en el artículo 411 inciso tercero del CPC: “Los gastos y honorarios que en estos casos se originen por la diligencia misma o por la comparecencia de la otra parte al lugar donde debe practicarse, serán de cargo del que la haya solicitado; salvo que el tribunal estime necesaria la medida para el esclarecimiento de la cuestión, y sin perjuicio de lo que en definitiva se resuelva sobre pago de costas”. En el mismo sentido el artículo 316 del Código Procesal Penal establece: “[...] Los honorarios y demás gastos derivados de la intervención de los peritos mencionados en este artículo corresponderán a la parte que los presentare”. En materia de familia, la Ley N° 19.968 en su artículo 47 inciso segundo, establece que los honorarios y demás gastos derivados de la intervención de los peritos corresponderán a la parte que los presente.

<sup>221</sup> Una excepción al pago de la prueba pericial se consagra en el artículo 720 del CPC. Esta norma contempla que en los juicios de mínima cuantía el informe de peritos se realizará preferentemente por un empleado público, municipal o de institución semifiscal, designado por el Juez, quien estará obligado a desempeñarlo gratuitamente.

<sup>222</sup> BULNES, Felipe. VIAL, Gonzalo. La prueba pericial y el riesgo de transferencia indebida de jurisdicción: medidas para una adecuada valoración de la pericia. 2018. Santiago, Chile. Pág. 3. [En línea] [Citado el: 15 de noviembre de 2020.] [http://www.camsantiago.cl/informativo-online/2018/ENE/docs/Articulo\\_Peritos.pdf](http://www.camsantiago.cl/informativo-online/2018/ENE/docs/Articulo_Peritos.pdf)

<sup>223</sup> Proyecto Boletín N° 13259-07, H. Cámara de Diputados, de fecha 30 de enero de 2020.

## 2.3. Barreras Culturales.

### 2.3.1 Barrera lingüística.

Las limitaciones relativas al lenguaje son aquellas que afectan a personas que, en virtud de su origen étnico o nacionalidad, no son capaces de comprender el idioma mayoritario u oficial de una determinada comunidad. En el caso de Chile, la barrera lingüística afecta a comunidades indígenas o inmigrantes que no dominan el idioma español o castellano.

Cabe señalar que en el país junto a la mayoría hispanohablante, coexisten los idiomas indígenas mapudungun, quechua, aimara y rapa nui. En el caso de la población inmigrante destaca la situación de la comunidad haitiana cuyo idioma corresponde al *creolé*.<sup>224</sup>

Las limitaciones lingüísticas también pueden afectar a personas con discapacidad auditiva, discapacidad intelectual y discapacidad mental o psicosocial.

A partir de esta realidad, y de acuerdo a los estándares internacionales de acceso a la justicia, el Poder Judicial en su protocolo de actuación del año 2020, ha establecido una serie de recomendaciones a la judicatura para facilitar el acceso de personas de etnias indígenas, inmigrantes y personas con discapacidad que se puedan ver afectadas por limitaciones o barreras lingüísticas.

En el caso de personas indígenas junto con las recomendaciones de evitar tratamientos discriminatorios por la pertenencia étnica y de la adopción de medidas especiales tendientes a reconocer aspectos como la cultura, consideraciones territoriales, las costumbres y tradiciones ancestrales en la toma de decisiones, se aconseja tener instrumentos en castellano y la lengua de cada pueblo a fin de lograr una adecuada aplicación de los principios y recomendaciones para impartir justicia a estas personas. Asimismo, se establece en el caso de ser necesario, la asistencia de traductores que conozcan tanto el idioma como la cultura de la persona, para efectos de informar de los derechos y recursos de los que gozan de acuerdo a la Ley.<sup>225</sup>

---

<sup>224</sup> De acuerdo a cifras publicadas por el Gobierno de Chile en marzo de 2020, los inmigrantes haitianos ascienden a un total de 185.865 personas.

<sup>225</sup> POJER JUDICIAL. Protocolo de acceso a la Justicia de grupos vulnerables. Pág. 111

Respecto de extranjeros, el “Protocolo de Acceso a la Justicia para Personas Migrantes y sujetas a Protección Consular” explicita los siguientes derechos para estas personas: i.) derecho de información, asistencia legal y defensa pública; ii.) derecho de asistencia consular; iii.) derecho a intérprete y traductor.<sup>226</sup> Asimismo en el Protocolo de Mujeres Víctimas de Violencia de Género se recomienda expresamente: “tomar siempre en consideración la condición específica de algunas mujeres con dificultades de comunicación de cualquier tipo, particularmente de aquellas que no hablan el idioma español, las personas en situación de discapacidad, entre otras”.<sup>227</sup>

Para el caso de personas con discapacidad auditiva, se contemplan una serie de recomendaciones tendientes a establecer mecanismos de comunicación aptos para facilitar el entendimiento de estas personas, entre las recomendaciones principales se encuentran: i.) Promover el uso de medios de comunicación accesibles, para asegurar que las personas con discapacidad auditiva comprendan el alcance del procedimiento y su significado (en caso de ser necesario durante todo el proceso); ii.) Emplear un lenguaje sencillo y con estructuras gramaticales fáciles de comprender; iii.) Garantizar en todo tipo de juicios el derecho de las personas con discapacidad auditiva de emplear a una persona intérprete en lenguaje de señas para poder comunicarse e intervenir en el proceso. iv.) Otorgar, en los casos en que sea necesario, un plazo mayor para que las personas con discapacidad auditiva y sordociegas se comuniquen, por lo que la Jueza o el Juez no debe mostrar impaciencia, o solicitar se apresure en la manifestación de sus ideas.<sup>228</sup>

Respecto de personas con discapacidad intelectual y discapacidad mental o psicosocial, en ciertos casos, requieren mayor tiempo para comprender la información que se les transmite, en razón de esto se recomienda a Jueces y funcionarios concederles mayor tiempo para asegurar el entendimiento de lo que se les informa; emplear formatos de fácil lectura y comprensión para las resoluciones que se emitan con motivo del juicio; utilizar lenguaje sencillo y propender a la comunicación directa con la persona discapacitada, no con los asistentes e intérpretes.<sup>229</sup>

---

<sup>226</sup> Protocolo de Acceso a la Justicia para Personas Migrantes y sujetas a Protección Consular. Recomendación N° 13, pág. 92.

<sup>227</sup> Protocolo de Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia de Género. Recomendación para dentro del proceso, N° 1, letra d.). Pág. 139.

<sup>228</sup> Protocolo de Acceso a la Justicia para Personas con Discapacidad. Recomendación para personas con discapacidad auditiva. Pág. 68

<sup>229</sup> Protocolo de Acceso a la Justicia para Personas con Discapacidad intelectual y discapacidad mental o psicosocial. Recomendación para personas con discapacidad auditiva. Pág. 71

### 2.3.2 Desconfianza en el sistema de justicia; escasa cultura jurídica y falta de información.

Según se expresó anteriormente, en Chile existe un creciente desprestigio de las instituciones públicas fomentada por factores como el aumento de la percepción de corrupción institucional y la desconexión que las personas sienten respecto de su relación con el Estado (*vid. infra. p. 86*). Tal situación en el tiempo va erosionando la confianza en el sistema de justicia y sus instituciones.

La desconfianza en la institucionalidad es un fenómeno complejo y de la mayor relevancia, ya que se transforma en un factor de riesgo para el mantenimiento de la paz social. En este sentido las personas tienen un incentivo menos para solucionar sus conflictos dentro del marco determinado previamente por el ordenamiento jurídico.

En el mismo sentido, la falta de cultura jurídica en la población y el desconocimiento de los derechos puede contribuir a la desconfianza en el sistema de justicia e incrementar la desconexión de las personas con el Estado. Es posible afirmar que si las personas desconocen sus derechos ante situaciones de vulneración y tampoco saben dónde acudir para solicitar ayuda, pueden tender razonablemente a sentirse desprotegidas y sin la posibilidad de reclamar, aun cuando efectivamente la ley les asista de derechos y de medios institucionales para su protección. Por tal motivo, es de suma relevancia eliminar barreras de información sobre derechos que afectan a una gran parte de la población en nuestro país.

En este contexto, resulta preocupante la información recabada por las encuestas que reflejan las acciones que adoptan las personas frente a un problema o necesidad jurídica.

La encuesta Gfk Adimark de Necesidades Jurídicas del año 2015, determinó que un porcentaje significativo de personas optan por “hacer nada” (promedio de 31 %) frente a necesidades tales como delitos, familia, seguros de salud, discriminación y trabajo. También la encuesta reflejó bajos índices de “denuncia” y de optar a “consejo legal/demandar” frente a necesidades jurídicas como las descritas, con porcentajes de 17% y 7%, respectivamente. Sobre los motivos que las personas tienen para no adoptar acciones concretas frente a sus necesidades, un 44% por ciento considera que “no tiene nada que hacer” y un 16% por ciento señala que “no sabe dónde acudir”.<sup>230</sup>

---

<sup>230</sup> Gfk Adimark (2015). Pág. 80-82.

Los datos descritos se pueden complementar con los recabados por la encuesta de participación ciudadana del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del año 2019. Según esta encuesta un 6,3 % de los encuestados no solicitó ayuda por “desconocimiento de derechos” y un 6,8 % por “desconfianza de los procesos judiciales”.<sup>231</sup>

Se puede concluir que la dimensión del problema no es menor por cuanto el porcentaje de personas que no adopta un comportamiento proactivo para acudir en defensa de sus derechos motivados por la ignorancia jurídica o por desconocimiento de servicios de asistencia, es alto. Esta situación pone en evidencia el hecho de que no basta con la simple divulgación de información relativa a derechos o de mecanismos de asistencia jurídica, sino que resulta imprescindible la educación y formación jurídica de las personas, a todos los niveles, para lograr un mejor acceso a la justicia y mayores índices de confianza en las instituciones.

---

<sup>231</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del año (2019), pág. 16.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE SUPERACIÓN

Para finalizar la presente investigación paso a exponer las principales conclusiones a las que he podido llegar a partir de los antecedentes recabados y analizados:

1. El derecho de acceso a la justicia tiene una doble naturaleza jurídica, es un derecho fundamental y también una garantía constitucional. Su consagración normativa se encuentra en los artículos 8.1 y 25.1 de la CADH y, de acuerdo a la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, se encontraría implícito en el artículo 19 N° 3 de la Constitución.
2. El acceso a la justicia debe entenderse como la posibilidad de toda persona, independientemente de su condición económica o de otra naturaleza, de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos y vindicación de los derechos protegidos de los cuales es titular.
3. El derecho de acceso a la justicia abarca tres ámbitos fundamentales, a saber; a) el *acceso formal*, o posibilidad de acudir legalmente al sistema institucional de resolución de conflictos, sea de orden nacional o internacional; b) el *derecho a obtener justicia*, en un sentido material, de quien deba resolver el conflicto y; c) la *dimensión ética del derecho* en el sentido de que la obtención de justicia no puede quedar supeditada a las limitaciones u obstáculos facticos que afecten a una persona.
4. Los Estados en virtud de sus obligaciones internacionales deben garantizar el efectivo acceso a la justicia, prestar asistencia jurídica gratuita a aquellas personas que no cuentan con recursos para financiar representación judicial y remover las barreras de acceso, entre otros deberes.
5. La asistencia jurídica que el Estado presta gratuitamente a los pobres y vulnerables, adolece de múltiples falencias que requieren ser solucionadas de manera prioritaria y urgente. Estos problemas afectan fundamentalmente a las Corporaciones de Asistencia Judicial y a los abogados de turno.
6. La vulnerabilidad es un enfoque más amplio que la pobreza, mientras esta última se vincula principalmente con un estado de carencia de recursos económicos, la

vulnerabilidad se asocia a la falta de capacidades de grupos humanos para enfrentar riesgos y amenazas de toda índole con potencial de afectación del bienestar, tales como crisis económicas, desastres naturales, enfermedades, cesantía, falta de educación, etc.

7. Desde un punto de vista conceptual, entonces, la vulnerabilidad social corresponde a la susceptibilidad de ciertas personas a riesgos y amenazas que afectan el bienestar y la seguridad humana, causada por las limitaciones en el acceso igualitario a medios indispensables, fundamentalmente bienes y servicios, para el disfrute de una vida digna
8. Desde un punto de vista jurídico, la vulnerabilidad social y la pobreza han sido caracterizadas como situaciones generalizadas de vulneración de derechos humanos. En consecuencia, son circunstancias que afectan la dignidad de las personas e impiden el goce de derechos económicos, sociales y culturales. Muchas veces también hacen ilusoria la posibilidad de ejercer los derechos civiles y políticos.
9. A partir de las encuestas y estudios descritos se puede concluir que en nuestro país la vulnerabilidad tiene distintas expresiones y por lo tanto distintas causas. Sin embargo, las razones de vulnerabilidad están dadas fundamentalmente por la exclusión a ciertos bienes y servicios y eso nos permite afirmar que hay un amplio sector de la población que se constituyen como grupos vulnerables por la condición de pobreza en la que se encuentran.
10. Conceptualmente las barreras de acceso a la justicia podemos entenderlas como cualquier hecho o circunstancia que limita el derecho fundamental de toda persona para obtener la protección efectiva de sus derechos, reconocidos por el ordenamiento jurídico, por parte de las instituciones administrativas o judiciales instituidas dentro de la sociedad para ese fin. Tales limitaciones tienen múltiples causas y en consecuencia, son de variada naturaleza.
11. Se pudo constatar la existencia de distintas barreras de acceso a la justicia en Chile. Dentro de las más relevantes se encuentran; el desconocimiento de derechos por parte de la población, los elevados aranceles judiciales, la falta de modernización de la justicia civil y la creciente desconfianza respecto de las instituciones del Estado, entre ellas, el Poder Judicial. Estas situaciones pueden afectar gravemente la paz social en tanto constituyen fuertes desincentivos para acudir a mecanismos institucionales para la solución de los conflictos.

12. La superación de las barreras institucionales, económicas y culturales exigen de manera cada vez más urgente el rol activo del Estado y también de la sociedad civil organizada, para atender los problemas de desigualdad y falta de equidad que afectan a partes importantes de la población. En este sentido, garantizar el acceso a la justicia permite dotar a los grupos vulnerables de herramientas para la superación de las barreras fácticas que mantienen el *statu quo* de la exclusión y marginación, constituyéndose en un medio indispensable para el progreso y la integración social.
13. La complejidad de las causas asociadas a la pobreza y vulnerabilidad requieren de un esfuerzo permanente para repensar los mecanismos y estrategias existentes. En lo que respecta al Derecho es necesario, sin duda alguna, modernizar el diseño de nuestras instituciones y profundizar el enfoque de vulnerabilidad para favorecer el acceso a la justicia de los más postergados. A partir de ello se proponen las siguientes recomendaciones de superación:
  - a.) Fortalecer el sistema de asistencia jurídica y judicial del Estado. Para ello es necesario la modernización de las Corporaciones de Asistencia Judicial aumentando la dotación de abogados, infraestructura y recursos disponibles. En este sentido se hace necesario superar el diseño actual de la institución dividida en cuatro corporaciones distintas, reemplazándolo por un servicio único a nivel nacional.
  - b.) Derogar la institución del abogado de turno o en su defecto modernizarlo incorporando el pago de honorarios a través de aranceles preestablecidos, criterios de designación del turno atendida la especialidad de los abogados y sistemas de control de las gestiones realizadas por estos.
  - c.) Fortalecer convenios y alianzas entre organismos públicos y privados para generar una red completa de servicios de asistencia jurídica para grupos pobres y vulnerables.
  - d.) Robustecer la educación en derechos de la ciudadanía. Para ello es imprescindible actualizar el currículo escolar a nivel nacional sobre educación cívica e incorporar la educación de este tipo en planes de estudios universitarios y técnico-profesionales.
  - e.) Las circunstancias asociadas al deficiente desempeño profesional de los abogados, requieren de urgentes correcciones tanto en el ámbito formativo como en el control de los

estándares de calidad de los servicios prestados a los clientes. En consecuencia, se hace necesario: i.) revisar los planes de estudios universitarios; ii). mejorar la acreditación de los planteles; iii) mejorar la calidad de las prácticas profesionales en las CAJ; iv.) actualizar las exigencias para el otorgamiento del título de abogado por la Corte Suprema.

- f.) Reformar la Justicia Civil, retomando la discusión del proyecto de Ley que se encuentra paralizado en el Congreso desde el año 2014.
- g.) Modernizar aquellas instituciones auxiliares de la administración de justicia cuyos servicios elevan el costo de litigación, fundamentalmente receptores judiciales y notarías.
- h.) Implementar más mecanismos de resolución alternativa de conflictos. En este sentido, resultaría apropiado crear un sistema de justicia vecinal y comunitaria para conflictos de menor entidad y baja cuantía.
- i.) Incorporar el enfoque de vulnerabilidad en la formación de Jueces y Juezas en la Academia Judicial.
- j.) Mejorar el Protocolo de Acceso a la Justicia del Poder Judicial, incorporando a otros grupos vulnerables como por ejemplo los adultos mayores.
- k.) Revisar los procesos judiciales y administrativos para adecuarlos a los estándares internacionales de acceso efectivo a la justicia para grupos vulnerables. En este sentido se hace necesario también reducir el formalismo y simplificar el lenguaje jurídico para expandir la comprensión de las instituciones.
- l.) Reconocer explícitamente el derecho fundamental de acceso a la justicia en la Constitución Política y establecer garantías adecuadas para su goce.
- m.) Reconocer a grupos vulnerables dentro de la Constitución Política, incorporando al bloque constitucional de derechos aquellos establecidos para su protección en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

1. Textos, encuestas, informes y reportajes.
  - AGUILERA, Rafael. Posibilidad, sentido y actualidad de la filosofía del Derecho. En Revista Ius et Praxis, 13, (págs., 307-341), 2007.
  - ARELLANO, José Pablo. Veinte años de políticas sociales. Chile 1990-2009. Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN). Santiago, año 2012.
  - BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. Manual de Derecho Constitucional. Tomo II, Ed. Tecnos, Madrid, 2009.
  - BIRGIN, Haydée. GHERARDI, Natalia. La Garantía de Acceso a la Justicia: Aportes Empíricos y Conceptuales. Colección “Género, Derecho y Justicia”, N° 6. [En línea] [Citado el: 02 de agosto de 2020.] <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28920.pdf>
  - BULNES, Felipe. VIAL, Gonzalo. La prueba pericial y el riesgo de transferencia indebida de jurisdicción: medidas para una adecuada valoración de la pericia. 2018. Santiago, Chile. [En línea] [Citado el: 15 de noviembre de 2020.] [http://www.camsantiago.cl/informativo-online/2018/ENE/docs/Articulo\\_Peritos.pdf](http://www.camsantiago.cl/informativo-online/2018/ENE/docs/Articulo_Peritos.pdf)
  - CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. El Acceso a la Justicia. Movimiento mundial para la efectividad de los derechos, informe general. Argentina, Colegio de Abogados del Departamento Judicial de la Plata, 1983.
  - CASTILLA, Karlos. Acceso efectivo a la Justicia: Elementos y Caracterización. Editorial Porrúa. México, 2002.
  - CEJA. Estudio de análisis de trayectoria de las causas civiles en los Tribunales Civiles de Santiago”. CEJA Chile, año 2011. [En línea] [Citado el: 01 de octubre de 2020.] <https://rpc.minjusticia.gob.cl/media/2013/04/Estudio-Trayectorias-Causas-Civiles-en-Tribunales-Civiles-Santiago.pdf>
  - CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MIGRATORIOS (UNIV. DE TALCA). Informe sobre inmigración y discriminación en Chile. [En línea] [Citado el: 16 de agosto de 2020.] [http://www.cenem.otalca.cl/docs/publicaciones/informe\\_discriminacion\\_inmigrantes.pdf](http://www.cenem.otalca.cl/docs/publicaciones/informe_discriminacion_inmigrantes.pdf)
  - CEPAL. Informe Panorama Social 1999-2000. [En línea] [Citado el: 25 de agosto de 2020.] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1211/1/S015427\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1211/1/S015427_es.pdf)
  - CEPAL. Medición de los ingresos y la pobreza en Chile, encuesta CASEN 2017. [En línea] [Citado el: 20 de septiembre de 2020.]

<http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/metodologia.php>

- CEPAL. Panorama Social de América Latina año 2019. División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas. Santiago de Chile.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe final N° 761 sobre auditoria al cumplimiento de las funciones institucionales de la Corporación de Asistencia Judicial Región Metropolitana. Santiago, 24-11-2017. [En línea] [Citado el: 18 de agosto de 2020.] <http://www.cajmetro.cl/transparencia/auditorias.php>
- CHAMBERS, Robert. *Vulnerability: How the Poor Cope*. IDS Bulletin, Sussex, 1989. Citado por GONZALEZ, Alejandro. Pobreza y Vulnerabilidad Social; Análisis de Metodologías de Medición. Memoria para optar al título de Sociólogo. Universidad de Chile, Año 2010.
- COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos año 2017.
- COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre Corrupción y Derechos Humanos año 2019.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre el acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Año 2007.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, 22-10-2002.
- CIPER Chile. Reportaje: Juicio a las escuelas de Derecho: las alarmantes falencias de los nuevos abogados. [En línea 02 de marzo de 2016] [Citado el: 18 de agosto de 2020.] <https://ciperchile.cl/2016/03/02/juicio-a-las-escuelas-de-derecho-las-alarmantes-falencias-de-los-nuevos-abogados/>
- CIPER Chile. Reportaje: La quiebra que puso a prueba el modelo público-privado de defensoría penal en Chile. [En línea 20 de abril de 2017] [Citado el: 20 de agosto de 2020.] <https://ciperchile.cl/2017/04/20/la-quiebra-que-puso-a-prueba-el-modelo-publico-privado-de-defensoria-penal-en-chile/>
- COFRÉ PÉREZ, Leonardo. La asistencia y defensa jurídica del Estado a las personas en Chile. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Año 2012.
- CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. Estudio Nacional Percepción de Corrupción (2019).

- COX URREJOLA, Sebastián. Acceso a la Justicia en Chile: Realidades-Tendencias-Propuestas. 2006. [En línea] [Citado el: 06 de agosto de 2020.] [http://foroantofagasta.bcn.cl/documentos/pdf/DOCUMENTO\\_COX\(2\).pdf](http://foroantofagasta.bcn.cl/documentos/pdf/DOCUMENTO_COX(2).pdf).
- EL MERCURIO LEGAL. “La institución del abogado de turno en tela de juicio”. [En línea 13 de enero de 2012] [Citado el: 22 de agosto de 2020.] <https://www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=900876&Path=/0D/BF/>
- EL MOSTRADOR. “Más de 890 mil trabajadores en Chile ganan el salario mínimo e incluso menos”. [En línea 01 de septiembre de 2020] [Citado el: 10 de octubre de 2020.] <https://www.elmostrador.cl/mercados/2020/09/01/mas-de-890-mil-trabajadores-en-chile-ganan-el-salario-minimo-e-incluso-menos/>
- EVANGELISTA, María Clara. A 800 años de la carta magna inglesa de 1215. Colegio de Abogados de la Plata. Argentina. [En línea] [Citado el: 30 de julio de 2020.] [http://www.calp.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/carta\\_magna.pdf](http://www.calp.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/carta_magna.pdf)
- FERNANDOIS VOHRINGER, Arturo. Debido Proceso y Bilateralidad de la Audiencia ¿Rigurosidad o Flexibilidad?. [En línea] [Citado el: 13 de agosto de 2020.] [http://www.fermandois.cl/publicaciones/arturo-fermandois/derechos-constitucionales/2009\\_%20Debido%20Proceso%20y%20Bilateralidad%20de%20la%20Audiencia.pdf](http://www.fermandois.cl/publicaciones/arturo-fermandois/derechos-constitucionales/2009_%20Debido%20Proceso%20y%20Bilateralidad%20de%20la%20Audiencia.pdf).
- FISCALÍA NACIONAL ECONOMICA. Estudio de Mercado sobre Notarios. (EM02-2017). [En línea 31 de julio de 2018] [Citado el: 20 de octubre de 2020.] <https://www.fne.gob.cl/fne-publica-informe-final-del-estudio-de-mercado-sobre-notarios/>
- FONT, Tica. Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, núm. 119, 2012. [En línea] [Citado el: 24 de agosto de 2020.] [https://www.fuhem.es/papeles\\_articulo/seguridad-nacional-seguridad-multidimensional-seguridad-humana](https://www.fuhem.es/papeles_articulo/seguridad-nacional-seguridad-multidimensional-seguridad-humana)
- GARCÍA PINO, Gonzalo. CONTRERAS VÁSQUEZ, Pablo. El derecho a la tutela judicial y al debido proceso en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional chileno. Estudios Constitucionales, (Págs. 229-282), 2013.
- GARGARELLA, Roberto. “*Too far removed from the people*”. *Access to Justice for the Poor: The Case of Latin America*. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina. [En línea] [Citado el: 20 de septiembre de 2020.] <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.407.7047>
- GfK ADIMARK CHILE. Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la Justicia. Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos, Chile, 2015.

- GONZÁLEZ CUEVAS, Alejandro. Pobreza y Vulnerabilidad Social, análisis de metodologías de medición. Memoria para optar al título de Sociólogo. Universidad de Chile. Santiago, 2010.
- LA ROSA; Javier. El acceso a la justicia como condición para una reforma judicial en serio. Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, (62), 115-128. [En línea] [Citado el: 28 de septiembre de 2020.] <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3161>
- MAQUILÓN et al.. Manual autoformativo sobre acceso a la justicia y derechos humanos en Chile. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 2011. [En línea] [Citado el: 22 de agosto de 2020.] <https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/1450/manual-autofor-chile-2010.pdf>
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Informe de Desarrollo Social año 2018.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Resultados de los procesos de participación ciudadana para el diagnóstico del Plan Nacional de Acceso a la Justicia (2019). [En línea] [Citado el: 10 de octubre de 2020.] <https://www.minjusticia.gob.cl/>
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Resumen ejecutivo Corporaciones de Asistencia Judicial. Chile, 2014. [En línea] [Citado el: 18 de agosto de 2020.] [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-139812\\_r\\_ejecutivo\\_institucional.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-139812_r_ejecutivo_institucional.pdf)
- NACIONES UNIDAS, Comisión de Derechos Humanos, “Derechos Humanos y Pobreza Extrema: Informe del experto independiente Arjun Sengupta Human sobre cuestiones de derechos humanos y extrema pobreza”. UN DOC: E/CN.4/2005/49, 11 de feb. de 2005.
- NASH, Claudio. NUÑEZ, Constanza. TRONCOSO, Camila. ¿Existe en Chile una garantía efectiva del acceso a la justicia en condiciones de igualdad y particularmente respecto de grupos en situación de discriminación?. En Derecho de acceso a la justicia: aportes para la construcción de un acervo latinoamericano. Publicado por Centro de Estudios de la Justicia para las Américas, (págs. 307-351). 2017.
- OCCA. Conflictividad Civil y Barreras de Acceso a la Justicia en América Latina: Informe de Consumo. [En línea] [Citado el: 10 de octubre de 2020.] [https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2019/02/OCCAII\\_ConsumoDigital-2.pdf](https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2019/02/OCCAII_ConsumoDigital-2.pdf)
- ORTIZ AHLF, Loretta. El derecho de acceso a la justicia de los inmigrantes en situación irregular. Instituto de investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2011. [En línea] [Citado el: 06 de agosto de 2020.] <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2969/4.pdf>
- PADRÓN INNAMORATO, Mauricio. Acceso a la justicia, vulnerabilidad y exclusión: aproximación a las dimensiones relacionales subyacente. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2014.

[En línea] [Citado el: 03 de agosto de 2020.]

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3541/6.pdf>

- PINEDA NEISA, Ana Selene. Aproximación a los estándares internacionales en materia de acceso a la justicia. Reflexiones para el debate. En “El acceso a la justicia en América Latina: Retos y Desafíos”. Editado por Helen Ahrens; Juan Carlos Sainz-Borgo y Francisco Rojas Aravena. San José de Costa Rica, Universidad para la Paz, 2015.
- PIZARRO HOFER, Roberto. La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL. Santiago de Chile, 2001.
- PNUD. Diez años de Auditoría a la Democracia: antes del estallido. Santiago de Chile, 2019. [En línea] [Citado el: 16 de agosto de 2020.] [https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/Auditoria%20a%20la%20Democracia%20\(libro%20PDF\).pdf](https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/Auditoria%20a%20la%20Democracia%20(libro%20PDF).pdf)
- PNUD. Informe de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2013-2014: Seguridad Ciudadana con Rostro Humano. [En línea] [Citado el: 08 de agosto de 2020.]
- PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1994.
- RAMOS, Marisa. Orientaciones en torno al Acceso a la Justicia. En “El acceso a la justicia en América Latina: Retos y Desafíos”. Editado por Helen Ahrens; Juan Carlos Sainz-Borgo y Francisco Rojas Aravena. San José de Costa Rica, Universidad para la Paz, 2015, pág. 57. [En línea] [Citado el: 20 de septiembre de 2020.] <https://namati.org/resources/el-acceso-a-la-justicia-en-america-latina-retos-y-desafios/>
- RIEGO, Cristian. LILLO, Ricardo. ¿Qué se ha dicho sobre el funcionamiento de la Justicia Civil en Chile?: Aportes para la Reforma. Revista chilena de Derecho Privado, (25), 9-54. 2015. [En línea] [Citado el: 01 de octubre de 2020.] [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-80722015000200001](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-80722015000200001)
- RODRÍGUEZ, Víctor. Manual autoformativo sobre acceso a la justicia y derechos económicos, sociales y culturales. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 2011.
- RUIZ RIVERA, Naxhelli. La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. Investigaciones geográficas, 2012 (77), 63-74.
- SÁNCHEZ-GONZÁLEZ, Diego. EGEA-JIMÉNEZ, Carmen. Enfoque de vulnerabilidad social para investigar las desventajas socioambientales: Su aplicación en el estudio de los adultos mayores. Papeles de población, 17(69), 151-185. 2001.

- SOTO KLOSS, Eduardo. El derecho fundamental de acceso a la justicia (a propósito de requisitos de admisibilidad). 1998, Revista Chilena de derecho, número especial, (Pág. 273-278).
- SUBSECRETARÍA DE EVALUACION SOCIAL. UNIVERSIDAD DE OXFORD (Oxford Poverty & Human Development Initiative). Documento metodológico: Evaluación estadística de la medida de pobreza multidimensional. Chile, 2020. Disponible en <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/metodologia.php>
- SUMNER, Andy. MALLETT, Rich. Snakes and ladders, buffers and passports: Rethinking poverty, vulnerability and wellbeing. Working Paper, No. 83, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia, 2011. En <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/71811/1/667844368.pdf>
- THEA, Federico. Artículo 8. Garantías Judiciales. En E. Alonso (Coord.), La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho Argentino (págs.127-166). Buenos Aires, Argentina, pág. 129.
- THOMPSON, José. Acceso a la justicia y Equidad: Estudio en siete países de América Latina. San José de Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
- U. DIEGO PORTALES. Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2008. Centro de Derechos Humanos UDP. 2008, págs. 186-187. [En línea] [Citado el: 18 de agosto de 2020.] <http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/informe-ddhh-2008/>
- U. DIEGO PORTALES. Informe Anual sobre los Derechos Humanos en Chile año 2017. [En línea] [Citado el: 28 de septiembre de 2020.] <http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/informe-ddhh-2017/>
- UNIVERSITAS. Ranking Facultades de Derecho año 2016. [En línea] [Citado el: 16 de agosto de 2020.] <http://rankinguniversidades.emol.com/indicadores-derecho-2016/>
- VASAK, Karel. A 30-year struggle: The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights. En The UNESCO Courier. 1977. [En línea] [Citado el: 30 de julio de 2020.] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000074816.nameddest=48063>
- VÁSQUEZ GOERLT, C. ¿Cumple nuestro Sistema Recursivo Laboral con asegurar el Debido Proceso?. Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2(4), pp. 171-192. [En línea] [Citado el: 15 de noviembre de 2020.] <https://revistas.uchile.cl/index.php/RDTSS/article/view/42903>
- VENTURA ROBLES, Manuel. La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de impunidad. En Estudios sobre el Sistema Interamericano de Protección

de los Derechos Humanos. San José de Costa Rica. [En línea] [Citado el: 08 de agosto de 2020.] <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r31036.pdf>

## 2. Jurisprudencia.

- CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO. Sentencia de 19 de mayo de 2014, Rol N° 3989-2013.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe N° 5/96, de 01-03-1996, con cita de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el Caso Golder (1975).
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia de 31 de enero de 2015 (Fondo, Reparaciones y Costas). Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión consultiva OC-11/90, Excepciones al agotamiento de los recursos internos (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos), de 11-08-1990, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión consultiva OC-18/03, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, de 17-09-2003, solicitada por México.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia de 04 de julio de 2016. Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. (Fondo, Reparaciones y Costas).
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia de 19 de noviembre de 1999 (Fondo). Caso “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Caso “Bámaca Velásquez vs. Guatemala”.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia de 28 noviembre de 2002. Caso Cantos vs. Argentina (Fondo, Reparaciones y Costas).
- CORTE SUPREMA. Sentencia sobre recurso de queja de 04 de junio de 2019, Rol N° 2289-2019.
- CORTE SUPREMA. Sentencia sobre recurso de queja de 19 de junio de 2018, Rol N° 8750-2018.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de 27 de octubre de 2009, Rol N° 1470-2009.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de 29 de julio de 2009, Rol N° 1254-08-INC.

3. Normas jurídicas nacionales e internacionales.

- Código de Procedimiento Civil.
- Código Orgánico de Tribunales.
- Constitución Política de la República.
- Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica. Año 1969.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. Año 1948.
- Ley N° 19.718, crea la Defensoría Penal Pública.
- Ley N° 17.995, Crea la Corporación de Asistencia Judicial R.M.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Año 1966.
- Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Año 2002.