Formas de organización de los servicios de defensorías públicas. Especial referencia a la Defensa Pública de Venezuela

Edison Lucio Varela Cáceres*

SUMARIO: **Introducción 1. El acceso a la justicia y la representación jurídica 2. Los modelos de servicios de representación jurídica** *2.1. Defensores privados subsidiados 2.2. Defensores públicos 2.3. Modelo mixto* **3. El modelo de la Defensa Pública en Venezuela 4. El servicio ideal Conclusiones**

Resumen: Se examina el acceso a la justicia desde un nuevo enfoque que postula una visión integral. Unos de los aspectos medulares para garantizar el acceso a la justicia son los servicios de representación jurídica, los cuales son estudiados en los diversos modelos que actualmente existen en la región y donde ocupa un lugar privilegiado el modelo de defensoría pública u oficial.
Palabras clave: acceso a la justicia, servicios de defensorías, defensa pública, representación jurídica.

Introducción

Examinar las formas de organizar los servicios de representación jurídica es una tarea compleja, en parte porque no existe un modelo único y, por otra, pues, si bien se pueden identificar varios arquetipos dotados de racionalidad, al momento de revisar su aplicación se observan alteraciones entre un país y otro.

---

* **Universidad de Los Andes**, Abogado *cum laude*. **Universidad Central de Venezuela**, Especialista en Derecho de la Niñez y de la Adolescencia, Profesor Instructor por concurso de oposición de Derecho Civil I Personas. **Universidad Bolivariana de Venezuela**, Profesor de Derecho de Familia.
Conferencia dictada en el "Congreso Internacional de Abogacía 2015" celebrado del 21 al 23 de octubre en La Habana, Cuba, organizado por Organización Nacional de Bufetes Colectivos.

Aquí nos proponemos reflexionar sobre los modelos de asistencia jurídica, bajo el enfoque del acceso a la justicia y, más específicamente, tomando en consideración las nuevas tendencias que reclaman una ponderación de la justicia social y la superación de todas las barreras que obstaculizan el disfrute de los derechos fundamentales y, en consecuencia, también el derecho al acceso efectivo a la justicia.

1. El acceso a la justicia y la representación jurídica

Desde hace ya décadas, los operadores de justicia están realizado observaciones y reparos en sus sistemas con la finalidad de acercar al ciudadano a una justicia efectiva.

Uno de los primeros elementos examinados y atacados fue justamente el referente a la representación o asistencia jurídica y los diversos mecanismos que se pueden diseñar para lograr que los ciudadanos puedan, efectivamente, intentar las acciones pertinentes en defensa de sus derechos, por contar con servicios de abogacía.

Hoy en día se observa con beneplácito que existe un avance significativo en la Región sobre la prestación de un servicio de defensorías públicas u oficiales, complementado en algunos casos con el ejercicio privado subsidiado por el Estado y con organizaciones privadas.

El reto actual es comprender que se está ante un nuevo escenario, que complementa la visión primigenia sobre de acceso a la justicia. Ciertamente, si bien en un principio este derecho fundamental era conceptualizado como la garantía de acudir a un tribunal sin que se coloquen barreras u obstáculos[1],

[1] Boueiri, Sonia: "Una aproximación socio jurídica del acceso a la justicia". En: *Revista Cenipec*. N° 22. ULA. Mérida, 2003, p. 227, lo define: "como la igualdad de oportunidades para acceder a los recursos jurídicos –formales o informales– que generan, aplican o interpretan las leyes y regulaciones normativas con especial impacto en el bienestar social y económico de las personas".

en la actualidad es mucho más que eso e implica un enfoque trasversal que confluye con otros derechos desde una perspectiva de la justicia social.

Así pues, desde la Patagonia se ha impulsado un repensar del acceso a la justicia que se ha extendido con fulgor por toda nuestra América. Está claro que anhela que no sea cosa de una temporada, sino que se mantenga palpitante por los grandes desafíos que ello implica. Concretamente, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), a propuesta de la delegación de Argentina, ha traído al debate un "renovado" concepto sobre acceso a la justicia, señalando:

> … el acceso a la justicia dejó de ser un concepto individual, para constituirse en un concepto social que presupone la capacidad de todos los habitantes de gozar de determinados bienes elementales que hacen a la supervivencia del ser humano en condiciones dignas.
>
> La definición de acceso a la justicia, supone un Estado que asume los derechos de las personas como obligaciones y se compromete con la remoción de todos aquellos obstáculos que impiden el ejercicio efectivo de los mismos. Un Estado que se hace presente en los lugares de mayor marginalidad y exclusión revirtiendo una deuda histórica brindando acompañamiento a los consultantes en la solución de sus problemas; que asume como propias las dificultades de todos aquellos que encuentran mayores impedimentos para hacer valer sus derechos[2].

En síntesis, lo que postula este renovado concepto es que, para superar las limitaciones en el efectivo acceso a la justicia, deben vencerse las asimetrías que impiden el disfrute material de otros derechos fundamentales. Así, una persona a quien no se le garantice el acceso a la educación o a un trabajo que le permita cubrir sus limitaciones económicas, difícilmente va a conocer sus derechos y puede que aun conociéndolos no esté interesada en intentar acciones judiciales que pueden representar un elevado costo procesal.

---

[2] Bajo dicho renovado enfoque además proponen para la discusión unas "Reglas mínimas de los Estados de la UNASUR en materia de acceso a la justicia", en la cual se le da vida efectiva a la visión de acceso a la justicia desde una perspectiva de justicia social.

Para solventar el problema de raíz, los Estados deben comprometerse a ejecutar políticas públicas que hayan sido pensadas no solo para superar los referidos desequilibrios –o lo que otros actores han denominado "deuda social"–, sino que dichos esfuerzos deben estar acompañados por objetivos direccionados hacia el tema de acceso a la justicia. Un ejemplo puede expresar con mayor propiedad la idea: Si se diseña un complejo habitacional para garantizar el derecho a una vivienda digna, no solo deben incorporarse dentro de la planificación, los servicios de salud, educación, seguridad ciudadana, etc., sino espacios para la justicia comunitaria: centros de conciliación, jueces de paz e, incluso, circuitos judiciales que funcionen a nivel municipal. Esto no solo solventa el tema de las distancias entre los usuarios y la justicia, sino que, además, le permite a la comunidad integrarse a la Administración de Justicia y, algo sumamente importante, comprender que el sistema está disponible para todos aquellos que lo requieran y no como un instrumento de élites que, en definitiva, es la percepción que muchos tienen.

Dentro de este enfoque, los servicios de defensoría pública siguen teniendo un papel sobresaliente, por cuanto se mantiene la necesidad de contar con un profesional del derecho para acceder al sistema, lo que va a cambiar es el énfasis que pondrán dichas defensorías en la prestación del servicio y el perfil del defensor que, obviamente, debe ser más humanitario que el del abogado de gabinete guiado por otros intereses.

2. Los modelos de servicios de representación jurídica

Lo primero que debe advertirse es que las formas de garantizar representación jurídica a los ciudadanos varían entre los distintos países, aunque en términos gruesos puedan encasillarse en los siguientes grupos, a saber:

2.1. Defensores privados subsidiados

En un inicio, cuando los Estados empezaron a tomar conciencia de la importancia de los servicios de asesoría y representación jurídica para el acceso a la justicia, se diseñaron complejas estructuras a través del denominado "beneficio de justicia gratuita", "asistencia jurídica gratuita" u otras semejantes[3].

Aquí, primeramente, el modelo giraba alrededor de la responsabilidad social que implica el ejercer la profesión de abogado; y sobre sus hombros se colocaba la carga de asistir a los que no poseían recursos para hacer frente al proceso judicial[4]. En este sentido, Boueiri describe el "beneficio de justicia gratuita" regulado en nuestro Código de Procedimiento Civil (artículos 175 al 182) de la siguiente forma:

> Su finalidad es lograr que quienes carezcan de recursos, ya sea para pagar un abogado o sufragar gastos judiciales, puedan acudir a los tribunales, ya sea para litigar o resolver asuntos no contenciosos. Si el juez la otorga, al beneficiario se le designará un defensor el cual cobrará sus honorarios si la contraparte es condenada a pagar las costas o si el beneficiario llega algún día a tener mejor fortuna. El estudio reflejó que, en la práctica, son muy pocos lo que utilizan este beneficio[5].

Paulatinamente, se añadieron fórmulas, mediante las cuales el Estado cancelaba los honorarios de los abogados que atendían estos asuntos, tal es el caso actual del sistema español, así, a través de la Ley 1/1996, del 10 de enero de ese año, sobre la asistencia jurídica gratuita[6], se reconoce que por la sola obligación constitucional de proveer de recursos a la defensa de quienes carezcan

---

3 En Europa se denominó por un tiempo sistema *judicare*, según señala Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant: *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. Fondo de Cultura Económica. México D.F., 1996, p. 26, el mismo partía de la existencia de "un derecho para todas las personas que llenen los requisitos de acuerdo con la ley, con el Estado que paga un abogado que aporte dichos servicios".

4 Boueiri: ob. cit. ("Una aproximación socio jurídica del acceso a la justicia"), p. 233, apunta: "El Estado procuraba, aparentemente, ocuparse del problema sosteniéndolo en el deber honorífico de los profesionales de la abogacía. Así, se estableció la obligación de aquellos de prestar gratuitamente sus servicios a los menos pudientes. Esta 'obligación', como vieja herencia de nociones caritativas antiguas, ocasionó problemas que podríamos reducir, en primer lugar, a que los abogados rehuyeran de su obligación y, en segundo, a que prestaran sus servicios inadecuadamente".

5 Ídem., p. 243.

6 *Vid*. *BOE* N° 11, de 12 de enero de 1996, última modificación de 23 de febrero de 2013.

de medios económicos, el Estado es el responsable del recto funcionamiento del servicio[7]. En consecuencia el artículo 37 establece:

> **Artículo 37**.- Subvención. El Ministerio de Justicia e Interior subvencionará, con cargo a sus dotaciones presupuestarias, la implantación y prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita por los Colegios de Abogados y de Procuradores…

Sobre este modelo el insigne Ossorio y Gallardo señaló:

> El Estado no puede abandonar a quien, necesitado de pedir justicia, carece de los elementos pecuniarios indispensables para sufragar los gastos del litigio. Más para llenar esa atención no hace falta, como algunos escritores sostienen, crear cuerpos especiales, ni siguiera encomendarla al Ministerio Fiscal. Los Colegios de Abogados se bastan para el menester, lo han cubierto con acierto desde tiempo inmemorial, y debieran tomar como grave ofensa el intento de arrebatárselo[8].

Igualmente, han llovido críticas sobre este modelo. Así, pues –parafraseando a Cappelletti y Garth–, como muchos de estos abogados no son exclusivos, siempre existe el riesgo de que descuiden los casos por justicia gratuita o que les den "una ayuda de segunda clase"[9]. También, al no tener estabilidad, en virtud de que no son funcionarios de carrera, pueden tener limitaciones para intentar acciones contra el Estado si dependen del apoyo gubernamental. La actualización de los baremos de retribución y la eficiencia en el pago respectivo afecta considerablemente la calidad del servicio prestado.

---

7 *Vid*. Exposición de Motivo de la Ley; *Asistencia jurídica gratuita*. Civitas. Madrid, 1999, pp. 20-21.

8 Ossorio y Gallardo, Ángel: *El alma de la toga*. Valletta Ediciones. Buenos Aires, 2006, p. 259.

9 Cappelletti y Garth: ob. cit. (*El acceso a la justicia*…), pp. 30 y ss.

2.2. Defensores públicos

Las falencias del modelo anterior permitieron que algunos sectores empezaran a conceptualizar la idea de un órgano estatal que, integrando el sistema de justicia, se encargara de ofrecer un servicio de representación jurídica pública u oficial[10].

Surgen así las defensorías públicas, muy extendidas hoy día en la Región, algunas con total autonomía[11] y otras adscritas a entes del sistema de justicia, como el Poder Judicial[12], la Defensoría del Pueblo[13] o Poder Ejecutivo[14].

---

10 No debe olvidarse que en Venezuela antes de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ya existían experiencias difusas y sectorizadas, con relativo impacto, en relación con los servicios de asistencia jurídica prestados por el Estado. Véase: Pérez Perdomo, Rogelio: "Asistencia jurídica y acceso a la justicia en Venezuela". En: *Justicia y pobreza en Venezuela*. Monte Ávila Editores. Caracas, 1987, pp. 13-14. "la asistencia jurídica está separada por ramas, cada una en manos de funcionarios con distinta denominación. Así, los casos penales van a mano de defensores públicos de presos. Los asuntos laborales son atendidos por procuradores de trabajadores. Los referentes a menores, por procuradores de menores y abogados de asistencia jurídica del Instituto Nacional del Menor (INAM). Los asuntos de campesinos e indígenas en relación con problemas agrarios, por procuradores agrarios".

11 Por ejemplo: el "Ministerio Público de la Defensa" de Argentina a partir de la reforma constitucional de 1994, es un órgano independiente del resto de los Poderes del Estado, con autonomía funcional y autarquía financiera (artículo 120 Constitución Nacional). Por su parte, en Brasil, la "Defensoría Pública" es autónoma y descentralizada según la Enmienda Constitucional N° 45 de 2004 de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988. *Vid*. *Diagnóstico de la defensoría pública en América*. Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF). s/l, 2012, *passim*.

12 En Uruguay, el Servicio de Defensorías Públicas funciona en el ámbito del Poder Judicial, su órgano jerarca es la Suprema Corte de Justicia según Ley Nº 17.930 del 19 de diciembre de 2005.

13 En Colombia, el Servicio Público de Defensoría Pública se encuentra adscrito a la Defensoría del Pueblo, véase: Ley 941 de 2005, por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

14 El Servicio Plurinacional de Defensa Pública de Bolivia se encuentra adscrito al Ministerio de Justicia, según la Ley N° 2.496, del 4 de agosto de 2003. En Chile, la Defensoría Penal Pública es un servicio público, descentralizado funcionalmente y desconcentrado territorialmente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia, Ley 19.718 del 10 marzo de 2001.

Aquí el enfoque es que el Estado cuente con un contingente de funcionarios de carrera que presten los servicios de abogacía a los usuarios que lo necesiten. Las ventajas son, entre otras:

- Permite definir un perfil profesional especial, a través de la formación continua y la especialización por áreas del Derecho.
- Libera al profesional del derecho de los inconvenientes asociados a la determinación de los honorarios, lo que le permite enfocarse más en los temas de fondo y no en el asunto costo-beneficio.
- Facilita planificar el servicio para atacar los desequilibrios y así ofrecer una asistencia más efectiva. Por ejemplo, las funciones no se restringen a la asistencia y representación, sino que se amplían a la asesoría y la formación.
- Dota a los defensores públicos de un especial arsenal: la experiencia.

Sobre los litigantes repetitivos Galanter ha subrayado lo siguiente:

> I. La experiencia con el derecho le permite plantear mejor el litigio; II. El litigante repetitivo tiene "economía de escala" porque tiene más casos; III. El litigante repetitivo tiene oportunidad de crear relaciones informales con miembros de la institución que toma las decisiones; IV. Puede distribuir el riesgo del litigio entre más casos, y V. puede utilizar estrategias con casos particulares para obtener una actitud más favorable para casos futuros. Parece ser que por obra de estas ventajas, los litigantes organizados son, de hecho, más eficientes que los individuales[15].

2.3. Modelo mixto

Por último, este esquema de carácter híbrido toma en cuenta las limitaciones propias de los modelos anteriores y entrelaza estos últimos para prestar un

[15] Citado en Cappelletti y Garth: ob. cit. (*El acceso a la justicia*…), pp. 19-20.

servicio en parte con defensores públicos y, en parte, a través de defensores privados que reciben sus honorarios del Estado[16].

La principal ventaja de este modelo está en que puede aumentar la cantidad de profesionales a disposición para asistir y representar a los grupos vulnerables, reduciendo la carga fiscal para el Estado, al menos mientras se logra ampliar la plantilla de funcionarios. Su inconveniente es, además de los antes mencionados al comentar el modelo de defensores privados subsidiados, que requiere que se cree una plataforma administrativa para cubrir los costos y supervisiones de las actividades realizadas por los defensores privados, lo que distrae al ente de los verdaderos objetivos, asociados con la superación de los desequilibrios que ocasionan las limitaciones en el acceso a la justicia.

3. El modelo de la Defensa Pública en Venezuela

La Defensa Pública surge como consecuencia de la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el año 1999, la cual le dio un soporte constitucional (artículos 253 y 267). Esto implicó un cambio profundo en el acceso a la justicia y a los servicios de asesoría, asistencia y representación jurídica, pues se estableció que, mediante una ley orgánica, se garantice su autonomía, organización y funcionamiento, así como su incorporación como un órgano público integrante del Sistema de Justicia venezolano[17].

Esta institución gira alrededor del modelo de defensoría pública; por lo tanto, los funcionarios son de carrera y se dedican exclusivamente a prestar sus servicios

[16] En Chile, la "Defensa Penal Pública" se constituye como un sistema mixto con defensores públicos de carrera y "defensores penales públicos licitados", estos últimos son "personas jurídicas o naturales que, vía contrato, presten defensa penal a personas imputadas o condenadas (hasta la completa ejecución de la pena), de acuerdo a la naturaleza de la prestación". También es el caso de la "Defensoría Pública" de Colombia que está compuesta por defensores públicos y por los "abogados particulares" vinculados como defensores públicos para las excepciones previstas en la ley.

[17] La Ley Orgánica de la Defensa Pública vigente fue publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.207 extraordinario, de fecha 28 de diciembre de 2015.

de orientación, asistencia y representación a los más necesitados. Cabe resaltar que es totalmente gratuita.

Las funciones se organizan por áreas del Derecho, a los fines de aprovechar la especialización y así ser más efectivos. Las referidas áreas son activadas de acuerdo con el principio de conveniencia y oportunidad, así, a medida que aumenta la inversión pública en la Institución se van creando mayores despachos y ampliando las competencias. De igual manera, a los fines de fijar una política coherente, se hace énfasis en los grupos vulnerables. En tal sentido, para hoy se cuenta con las siguientes competencias activas:

I. Derecho Penal: aquí se efectúan subclasificaciones por fases de proceso y por grupos vulnerables, teniendo en el primer orden, defensores públicos de flagrancia, de proceso y de ejecución. En el otro criterio, se tienen defensores públicos indígenas, en materia de violencia contra la mujer para asistir a los imputados o acusados, policiales y una sección especial de Defensa Pública Militar.

II. Derecho de la Niñez y Adolescencia: en esta competencia se ubican dos tipos de defensores públicos: unos que asisten y representan los intereses de todos aquellos que intervienen en el "Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes", cuyo modelo está diseñado para que estos defensores presten sus servicios a todos aquellos que detentan la cualidad de parte en los procedimientos administrativos o judiciales que se incluyen dentro del referido sistema y no solamente como defensor del niño o adolescente; y otros que intervienen en el "Sistema Penal de Responsabilidad del Adolescente", quienes están llamados a tutelar en su actividad el disfrute de los derechos fundamentales establecidos, en favor del adolescente en roce con la ley penal.

III. Inquilinato

IV. Agrario

V. Laboral

VI. Contencioso-administrativo

Como se observa con nitidez, los servicios de la Defensa Pública se enfocan desde la perspectiva de atender de forma preferente a los grupos vulnerables, llámense privados de libertad, indígenas, niños o adolescentes, arrendadores, campesinos, trabajadores o administrados.

Por otra parte, la Defensa Pública es una institución autónoma, lo cual le permite dirigir su actividad según sus propios objetivos; así, en estos últimos años han podido invertir esfuerzos en la formación del personal a través de la Escuela Nacional de la Defensa Pública o consolidar un equipo multidisciplinario, integrado por funcionarios que prestan soporte a los defensores públicos por medio de la Dirección Nacional de Apoyo Técnico Pericial y su "Laboratorio de identificación genética". Estos espacios son posibles gracias a la autonomía que facilita el diseño de políticas especializadas dentro de sus atribuciones.

Para finalizar, esta breve sinopsis sobre la Defensa Pública de Venezuela, se debe comentar que uno de los aspectos donde la institución ha puesto mayor ahínco es en profundizar la difusión de la "cultura jurídica" en favor del ciudadano[18].

Como se recordará, uno de los asuntos medulares para superar los desequilibrios que aún existen en nuestra población es justamente el referido al conocimiento de los derechos que el ordenamiento jurídico les tutela a los ciudadanos[19]. La ignorancia, desconocimiento o apatía en esta materia representa una fuerte barrera para que las políticas públicas puedan generar un impacto transformado desde el punto de vista del empoderamiento, elemento que es clave para que se alcancen las metas fijadas con las medidas sociales.

---

[18] *Vid*. Richter, Jacqueline y Roche, Carmen L.: "La cultura jurídica y el acceso a la justicia en Venezuela". En: *Derecho y Democracia: Cuadernos Unimetanos*. N° 11. UNIMET. Caracas, 2007, p. 41, para quienes "la cultura jurídica, es decir, las 'ideas, valores, expectativas y actitudes hacia el derecho y las instituciones jurídicas, que tiene alguna población o parte de ella', determinan la decisión de acudir al sistema jurídico para resolver controversias y reclamar derechos, de allí su importancia para el acceso a la justicia".

[19] Al respecto, Cappelletti y Garth: ob. cit. (*El acceso a la justicia*…), p. 18, en su fecundo trabajo sobre el tema recogen las siguientes impresiones: "es necesario hacer mucho más para incrementar el grado de conocimiento público de las instancias disponibles y de cómo utilizarla", "la necesidad de información es primordial y prioritaria".

Por lo indicado, los Defensores Públicos constantemente participan de manera continua y estructurada en jornadas, charlas o conversatorios, mediante los cuales invitan a la reflexión sobre los temas jurídicos de actualidad, así como sobre los asuntos más relevantes para los participantes, con ello se persigue generar conciencia sobre nuestros servicios y los derechos que tienen los ciudadanos, para que los reclamen cuando sea necesario.

4. El servicio ideal

No podemos concluir esta participación sin mencionar que todavía falta mucho por hacer, empero no se duda que se está por el camino correcto. Así pues, se debe seguir mejorando en el tema de la formación, la meta debe ser que los defensores públicos correspondan al personal más capacitado en lo profesional y en lo humano. A fin de cuentas, se interactúa con individuos que generalmente atraviesan por situaciones delicadas en el plano de sus derechos, como, por ejemplo, cuando se discute sobre la libertad personal.

Se debe continuar aumentando la plantilla de defensores públicos y activando nuevas competencias, para que el servicio no se sature o queden situaciones sin atención adecuada.

Se aspira a que se continúe trabajando en la integración suramericana y del Caribe, para, así, crear espacios de encuentro y de intercambio de experiencias, con miras al fortalecimiento de las instituciones.

Conclusiones

Se podría pensar que al ciudadano le es indiferente quién le paga el sueldo a su abogado. Sin embargo, dentro del nuevo modelo de acceso a la justicia que se describió *supra*, la diferencia entre un tipo de defensor y otro viene acompañada de evidentes ventajas en las prestación de servicio y en la solución de las asimetrías que generan los desequilibrios que se busca superar.

Se considera que es fundamental que los servicios de defensorías oficiales llenen las siguientes cualidades: I. Totalmente gratuitas; II. autónomas; III. con

defensores públicos especializados; iv. dirigida a la atención prioritaria de los grupos vulnerables; v. que preste servicios de orientación, asistencia y representación, y IV. que invierta especial atención en las actividades de formación jurídica de la comunidad.

Estamos convencidos de que bajo el anterior esquema es factible superar el escenario de abandono que originaron los desequilibrios sociales y acercarnos a un verdadero acceso efectivo a la justicia.