

La Defensoría Pública como medio de acceso a la justicia

Renata Marins de Medeiros Isaac*

Evolución histórica

Desde la más remota antigüedad el hombre muestra preocupación por garantizar efectivamente la defensa de los derechos de las personas de escasos recursos económicos. Desde entonces la influencia del modelo político adoptado por los gobernantes intervenía de forma directa y decisiva para el desarrollo del sistema de protección jurídica a los carentes de recursos, como se puede observar a través de los datos históricos.

Desde el *Código de Hamurabi* (2067-2025 A.C.) se concedía protección especial a los carentes de recursos económicos. En el derecho ateniense sostenían el principio de que «todo el derecho ofendido debe encontrar defensor y medios de defensa», sean éstos en las áreas civiles o criminales. En el derecho romano, que orienta las bases del derecho brasileño y latino, la propagación de las ideas de igualdad ante la ley contribuye para el patrocinio gratuito de los abogados, deferidos a los necesitados.

* Defensora Pública del Estado de Río de Janeiro-Brasil. Aprobada en el Concurso Público de 1988. Defensoría Pública General del Estado. Abogada egresada de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Actualmente en misión en el exterior —Colombia—.

Con el advenimiento del cristianismo se impuso a los abogados el deber de defensa con fundamento en la caridad humana, y no con la protección el Estado. Cabe destacar que con el feudalismo, durante la Edad Media, los sentimientos de caridad y compasión dejarán de influir en la asistencia judicial, suprimiéndose casi que en su totalidad. Fue sólo con la Declaración de los Derechos del Estado de Virginia (1776) y los ideales de igualdad provenientes de la Revolución Francesa que vino a ser cristalizado el principio del Derecho Natural de que todos los hombres son iguales ante la ley, siendo su consecuencia la necesidad de asegurar esta igualdad con el mantenimiento de asistencia judicial concedida por el Estado.

Asistencia jurídica y la Defensoría Pública en Brasil

Las raíces del derecho a la asistencia judicial se encuentran en las *Ordenaciones Filipinas*, heredadas de Portugal (1603), en las que, además del poder del Estado, se puede constatar la influencia del cristianismo y de la Iglesia Católica, siendo que para hacer efectivo este derecho tenía el ciudadano que decir el *Pater Noster* por el alma del Rey. Desde entonces, como regla, competía a los abogados las consultas gratuitas a los que se presentaban a su

despacho.

Con el fin de la monarquía en el país en 1889, es instaurada la República. Con una diferencia de un siglo con respecto a la Revolución Francesa fue expedido el primer decreto que dispone sobre la asistencia judicial en Brasil, concediendo al Ministerio de la Justicia el poder de organizar una comisión de patrocinio gratuito en las áreas civil y criminal.

Mientras se señala por medio de Decreto Reglamentario, la Orden de los Abogados del Brasil expidió un Estatuto en el que establecía la imposición legal a los abogados de asesorar de forma gratuita, y a merced del espíritu caritativo proveniente del cristianismo, a las personas carentes de recursos económicos.

Como en efecto fue publicado el Decreto 2457 de 1897, en el que se dispone sobre la organización de la Asistencia Judicial en el Distrito Federal con prestación gratuita en las áreas civil y criminal para las personas carentes de recursos económicos, considerándose como tal *«toda persona que teniendo derechos para hacer valer en Juicio, estuviere imposibilitada de pagar o adelantar los costos del proceso, sin privarse de los recursos pecuniarios indispensables para las necesidades ordinarias del propio mantenimiento y de su familia»*. Como se puede observar, hace más de un siglo no hay una vinculación de medios cuantificados en salarios, pero sí la escasez de recursos económicos.

Independientemente de este decreto, la lucha por la implementación de la asistencia judicial en todo el país

persiste, y empieza a adquirir fuerza constitucional.

En la Constitución Federal de 1934, esencialmente social, el Estado concede asistencia judicial, creando órganos especiales. Posteriormente, con el retroceso político del Estado Nuevo, con régimen dictatorial, en la Carta Política de 1937 la asistencia judicial pierde tratamiento constitucional.

Una vez superado el período oscuro, con la promulgación de la Constitución Federal de 1946, social-demócrata, el derecho fundamental de asistencia judicial vino a ser insertado entre los derechos y garantías individuales.

Este derecho del ciudadano y deber del Estado fue fomentado con la aprobación de la Ley 1060 de febrero 5 de 1950, que hasta la presente fecha, con diferentes reformas, fundamenta la concesión de asistencia judicial.

Como resultado de este progreso, el Nuevo Estatuto de la Orden de los Abogados de Brasil, expedido en 1963, a pesar de definir el carácter social de la profesión y del deber profesional de atención a las personas carentes de recursos, establece este deber como *supletivo*, o sea, cuando el Estado no se hace presente.

Esta innovación es de suma importancia para destacar el cambio de mentalidad. De lo que antes era considerado como un acto de caridad que debían prestar los abogados, se habría comprendido que este servicio debe ser prestado, en primer lugar, por el Estado, con el fin de garantizar dicha igualdad ante la ley como principio

constitucional.

Las demás Constituciones Políticas, como la de 1967, en cuanto a la Enmienda No.01 de 1969 que promovía el gobierno militar, mantienen la Asistencia Judicial como tal, pero tampoco evoluciona en su aspecto básico.

Con estas novedades fue promovida la asistencia judicial en el país. Pero el Estado de Río de Janeiro siempre tuvo una evolución mayor con respecto a la internacional.

Considerando que Brasil es un Estado Federal, y como a cada Estado-miembro le correspondía organizar y dirigir su órgano propio de asistencia judicial y aprovechando el momento histórico, durante el año 1958 fue instaurada por la ley la Asistencia Judicial del Estado de Río de Janeiro, quedando subordinada al Ministerio Público, y considerándose como inicio de la carrera. Así que, observadas las debidas diferencias, se daba comienzo a la carrera de Defensor Público y continuaba a la Fiscalía. La diferencia fue resuelta con el Decreto-Ley 11 de 1975, en el que se establecía la Asistencia Judicial en posición paralela al Ministerio Público, pero continuaba subordinada a la Procuraduría General de la Justicia.

Con esta independencia empieza el crecimiento institucional de la Defensoría Pública, que en la Constitución de Río de Janeiro de 1975 es considerada como esencial en la estructura política del Estado, inmediatamente es promulgada la Ley Complementaria de Río de Janeiro No.06 de 1977, en la que se establece la Ley

Orgánica de la Defensoría Pública, concediéndole funciones, atribuciones y prerrogativas propias, además de su organización como carrera.

A pesar de este avance, la Defensoría Pública se encontraba subordinada a la Procuraduría General de la Justicia. Posteriormente, con la Enmienda Constitucional No.37 de 1987 vino a ser instituida la Procuraduría General de la Defensoría Pública como órgano administrativo independiente, equiparable a las Secretarías del Estado. Alcanzando así el más alto nivel en el Estado de Río de Janeiro, pero faltándole aún apoyo constitucional considerable, es decir, por medio de una Ley Orgánica Federal.

Fue con la Constitución Federal de 1988 con la que la Defensoría Pública alcanzó su mayor evolución, al ser considerada como Institución Esencial a la función jurisdiccional del Estado, asegurando sus garantías y prerrogativas propias, como también su organización como carrera. La Ley Complementaria Federal No.80 de 1994 trae consigo la organización de la Defensoría Pública de la Unión y establece normas generales para otras Defensorías Públicas de Brasil.

De las funciones, atribuciones y prerrogativas del Defensor Público

Para el fiel desempeño de su función pública, la Ley Complementaria, respaldada por la Constitución Federal, establece inicialmente las funciones del Defensor Público. Dentro de las cuales se destacan:

- a. Promover la conciliación entre las partes en el conflicto de intereses.

Dicha conciliación puede ser antes o durante el curso del proceso, actuando el Defensor Público como agente conciliador, en especial ante los órganos denominados núcleos de primera atención;

- b. Actuar ante las Delegaciones de Policía y establecimientos penales;
- c. Patrocinar la Acción Civil;
- d. Patrocinar la Acción Penal Privada;
- e. Patrocinar la Acción Civil Pública;
- f. Promover la defensa en el procedimiento civil y en el procedimiento penal;
- g. Defender los derechos e intereses del consumidor lesionado;
- h. Promover la defensa de los derechos del menor, del anciano, de las personas necesitadas, de las mujeres víctimas de la violencia específica y de las personas jurídicas del derecho privado.

Definidas las funciones legales básicas del Defensor Público, la ley específica que además de éstas y de las funciones básicas de abogado de los jurídicamente necesitados, le concede atribuciones legales que hacen posible una mejor forma de ejercer sus funciones. Entre las cuales se destacan: el inicio de conciliación entre las partes interesadas; defender en el proceso penal a los reos que no tengan defensor constituido, inclusive los ausentes, asegurando el derecho de amplia defensa a todos; defender los derechos de los consumidores; ejercer la

función de defender el vínculo matrimonial en cualquier grado de jurisdicción y de ejercer la función de Curador Especial para la defensa de los citados ficticiamente y de los incapaces con intereses en conflicto. Estas últimas son de suma importancia, ya que con sus funciones públicas conferidas únicamente a los defensores públicos, se consideraba a la Defensoría Pública como una institución con fundamento en la defensa en todos los grados.

Las Curadurías Especiales, dada su importancia y su carácter de defensa del ausente, tanto en las áreas civil, familia, comercial, etc., merecen siete (7) órganos de actuación de la Defensoría Pública, con un manejo promedio de 10.000 procesos al año.

Para el fiel desempeño de sus funciones y atribuciones, a los defensores públicos les fueron aseguradas las garantías de: Inamovilidad, irreducibilidad de vencimientos y ser vitalicios en el cargo. Y en nombre de la responsabilidad y dedicación que merece la función, la Constitución Federal impuso la exclusividad del Defensor Público en el cargo.

Otras garantías peculiares, como la imposibilidad de retiro después de dos años en el ejercicio de la carrera, a no ser mediante proceso administrativo y competencia del Tribunal de Justicia para procesar y juzgar sus miembros, con denuncia ante el Procurador General de la Justicia.

Tan importantes como las garantías que le son concedidas son las prerrogativas legales, que vienen a fortalecer sus poderes y que le diferencian de un abogado público. Merece que se

destaquen las siguientes:

- a. Podrá solicitar el auxilio y la colaboración de las autoridades públicas para el desempeño de sus funciones;
- b. Poder de requisitar y no requerir esclarecimientos ante las autoridades competentes;
- c. Disponer en los tribunales y juzgados de oficinas para el funcionamiento de sus órganos, asegurando que la Defensoría Pública se encuentre en la misma sede de la Justicia;
- d. Tener notificación personal de los actos y términos en los procesos en que intervinieran. Sobre este particular merece comentario la Ley 7781, en la que se establece la notificación personal de todos los actos en los procesos en que actúa, como también los términos se duplican. Con esto es posible atender muchos procesos por parte del Defensor Público, recepcionando una demanda creciente de la población, sin perjuicio de la calidad del trabajo.

De la carrera de Defensor Público

A través de la evolución histórica de la Defensoría Pública se puede decir que con la promulgación de la Constitución Federal de 1988 y la Ley Complementaria No.80 de 1994 esta institución tiene bases sólidas. Así como también que la carrera de Defensor Público se encuentra reglamentada constitucionalmente, lo que comprende concurso público de pruebas y títulos, teniendo que llenar requisitos

específicos como son: exámenes en las diferentes áreas del derecho (la civil, penal, laboral, administrativo, constitucional, instituciones de defensoría pública, previdenciario), puesto que el Defensor Público debe ser apto para tomar la defensa en cualquier área del derecho.

Una vez aprobados para el cargo, nombrados y posesionados con la debida prestación de compromiso, se inician en el ejercicio de sus funciones, pero estando sometidos a una práctica profesional durante un período de dieciocho (18) meses, con la finalidad de ser confirmados, una vez sean avaladas su idoneidad moral, el desempeño de sus funciones, eficiencia y disciplina.

La carrera se subdivide en tres clases: Defensor Público de primera y segunda categoría, y segundo grado de Jurisdicción, para actuar exclusivamente ante los Tribunales Superiores.

Actualmente en la carrera se cuenta con 611 cupos, de los cuales 45 están ocupados por el segundo grado de Jurisdicción, 175 en la primera categoría y 391 en la segunda categoría.

El ascenso en la carrera puede ser tanto por antigüedad como por méritos. El retiro podrá ocurrir por exoneración, promoción, retiro voluntario, jubilación o fallecimiento.

La Defensoría Pública como órgano de actuación

Para una mejor comprensión del funcionamiento de la Defensoría Pública del Estado de Río de Janeiro, se hace

necesario esclarecer que la expresión «Defensoría Pública», a pesar de nombrar la agencia estatal, lo cual incluye el prestar asistencia jurídica a los necesitados, indica también órgano de actuación, o sea, la unidad burocrática encargada de la ejecución del servicio prestado por la Defensoría Pública como institución, a través de sus defensores públicos.

Por regla general, cada órgano judicial corresponde a un órgano de actuación de la Defensoría Pública. Así que para cada Cámara (Tribunal Superior) hay un Defensor Público designado, sea este titular o sustituto. Lo mismo sucede con los demás órganos del Poder Judicial, en todas las materias (civil, familia, comercial, penal, laboral, etc.).

Los defensores públicos asociados a los órganos jurisdiccionales tienen las atribuciones básicas de prestar asistencia jurídica a los necesitados, condicionados por la competencia de la respectiva unidad judicial, correspondiéndole al Defensor presentar demandas, dar contestación, tramitar procesos, orientar en los acuerdos e interponer recursos.

Los órganos de actuación son cerca de 460, con el desempeño de 450 defensores públicos, que atienden anualmente un promedio de un millón de personas.

Para poder ejercer en debida forma su función legal, la Defensoría Pública mantiene órganos de actuación en 36 municipios, asociados a los Juzgados Únicos, mejor conocidos en Colombia como Juzgados Promiscuos, los cuales atienden un promedio de

350.000 personas anualmente; además de actuar en toda la región Metropolitana, Región Serrana, del Valle del Paraíba y en la capital, cobijando así todo el territorio del Estado.

Tanto esfuerzo tiene como objetivo el acercamiento de la población carente de recursos a la Defensoría Pública como forma de acceder a la Justicia. Fue precisamente con este objetivo que fueron creados los Núcleos de Primera Atención, teniendo como línea de trabajo la orientación jurídica, la conciliación de intereses en conflicto, y, llegado el caso, proponer la debida acción, teniendo como competencia ejecutar la petición inicial. Actualmente se cuenta con 18 Núcleos en el interior del Estado, estando su localización geográfica cerca tanto de los carentes de recursos como de las llamadas *favelas* o tugurios.

La importancia de estos Núcleos se concentra en la conciliación de intereses en conflicto, o en el seguimiento, en el caso de no concretar la conciliación. Esta puede alcanzar un porcentaje del 20% sobre el total de las personas atendidas en la capital, o sea, unas 100.000 y casi un 50% en el interior del Estado. Queda demostrado así que la Defensoría Pública, debido a su naturaleza jurídica, es la responsable del acceso de un 80% de la población a la Justicia.

Independientemente del funcionamiento de los Núcleos de Primera Atención de los demás órganos de actuación relacionados con los Juzgados, la Defensoría Pública también incluye núcleos en materias específicas, con una visión colectiva tanto en los intereses de los consumidores como

de los poseedores, y demás conflictos relacionados con tierras, sean éstos de carácter individual o colectivo.

A la Defensoría Pública le compete, por mandato de la Constitución, actuar en el área penal en todos los grados, ya sean ausentes o personas privadas de la libertad, prestando la asistencia jurídica requerida. En caso de detención en flagrancia, será llamado un Defensor Público en turno perteneciente al Núcleo en Defensa de la Ciudadanía, para garantizar desde un comienzo la defensa de los derechos del sindicado.

Conclusiones

A través de los datos históricos se puede constatar la influencia que ejerce el modelo político adoptado por los gobernantes de turno en el desarrollo de la Defensoría Pública en el mundo. Lo mismo ha sucedido en Brasil, en donde, por sus Constituciones y movimientos políticos, ya sea federales o estatales, se observa que el desarrollo de la Defensoría Pública y la Asistencia Judicial se ha caracterizado por un continuo desequilibrio, dependiendo del gobierno de turno, sea que éste mostrara su interés tanto en el aspecto social como de la Justicia.

Es importante reconocer que los gobiernos no sociales en nada benefician el desarrollo de una Defensoría Pública fuerte, ya que con esto se debilita la importancia que ésta tiene para la población carente de recursos.

De otra parte, se puede afirmar que la Defensoría Pública es una institución que permite a la población carente de recursos económicos tener acceso a la Justicia, pues además de tener las funciones de asesorar, orientar, postular y el seguimiento de los intereses en conflicto, siempre comprometida con el asistido, también es una institución conciliadora, como lo confirman los datos estadísticos presentados.

Conforme a lo anteriormente expuesto, podemos decir que la Defensoría Pública es una institución de suprema importancia para el fortalecimiento de la Justicia, el deber de asistencia jurídica a las personas carentes de recursos patrocinadas por Estado, no pudiendo delegar esta función a otras instituciones no gubernamentales, so pena de no contribuir en la realización de la justicia como debe ser.

La Defensoría Pública del Estado de Río de Janeiro, a través de reciente resolución interna, busca integrar sus esfuerzos en pro del crecimiento de la institución, principalmente en América Latina, considerando los problemas sociales semejantes, compartiendo experiencias, observando conceptos, pero sobre todo demostrar que sí es posible el fortalecimiento de la institución de la Defensoría Pública, contra todo y contra todos, porque el derecho está de nuestro lado, y vencerá para siempre.