

BREVES REFLEXIONES SOBRE EL ASESORAMIENTO JURÍDICO Y PROCESAL, COMO INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL *

SUMARIO: I. *Planteamiento del problema.* II. *La igualdad de los gobernados ante la ley y el principio de la igualdad procesal.* III. *Justicia gratuita y beneficio de pobreza.* IV. *Asistencia, ayuda o asesoramiento jurídico y procesal.* V. *La tendencia del asesoramiento jurídico como institución de seguridad social.* VI. *Conclusiones.*

I. *Planteamiento del problema.*

1. Podemos señalar en la actualidad un vigoroso movimiento en el procesalismo científico, en relación con los problemas que plantea la justicia social de nuestra época, y en este sentido debemos destacar las importantes aportaciones de los procesalistas italianos Mauro Cappelletti¹ y Vittorio Denti.²

Hace varias décadas el ilustre procesalista florentino Piero Calamandrei había puesto de relieve el nacimiento de una orientación social inserta en el Código Procesal Civil italiano que entró en vigor en el año de 1942,³ aun cuando esa tendencia fuese sumamente débil y se hubiese desvirtuado en la práctica.⁴

Por otra parte, en el enjuiciamiento laboral se originó una reacción contra el proceso civil tradicional, formalista y predominantemente dispositivo, con el objeto de lograr el verdadero equilibrio de las partes y una mayor libertad del juzgador hacia la dirección del proceso y la valorización de las pruebas.⁵

Así, en el proceso del trabajo se establecieron una serie de principios peculiares tendientes a lograr la igualdad real de las partes, habida cuenta de

* Este trabajo fue elaborado para el libro de homenaje al ilustre procesalista venezolano profesor don Luis Loreto, y se publica en esta oportunidad con la autorización de la Comisión Organizadora correspondiente.

¹ Primero en algunos artículos que incluyó en su libro *Processo e ideologie*, Bologna, 1969, y posteriormente y con mayor vigor en la mayor parte de sus estudios incluidos en el volumen del propio autor, *Giustizia e società*, Milano, 1972.

² En su libro *Processo civile e giustizia sociale*, Milano, 1972.

³ *Instituciones de derecho procesal civil según el nuevo Código*, trad. de Santiago Sentís Melendo, 2ª Ed., Buenos Aires, 1962, tomo I, pp. 417-421.

⁴ Cfr. Mauro Cappelletti, *Un falso idolo: il codice del 1942 (Bilancio de un trentennio)*, su citado libro "Giustizia e società", pp. 123-144.

⁵ Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Introducción al estudio del derecho procesal social*, en el volumen "Estudios procesales en memoria de Carlos Viada", Madrid, 1965, pp. 522-523.

su desequilibrio económico, a través de lo que el insigne procesalista uruguayo Eduardo J. Couture calificó como “*igualdad por compensación*”,⁶ y ese movimiento renovador trascendió a otras ramas procesales como el enjuiciamiento agrario y el de la seguridad social, para integrar en su conjunto una disciplina que se ha calificado como “*derecho procesal social*”.⁷

El proceso civil no podía quedar al margen de esta evolución y paulatinamente se ha abierto paso la necesidad de modernizarlo y abandonar la neutralidad tradicional de sus cultivadores para tomar conciencia de que el proceso no es pura forma, sino que como lo ha señalado con gran penetración el propio Cappelletti: “es el punto de encuentro de conflictos, de ideales y de filosofías”.⁸

Esta evolución ha penetrado en varios aspectos del proceso civil tradicional, como la probidad procesal de las partes, la dirección del proceso por el juez,⁹ mayor libertad de apreciación de los elementos de convicción, etcétera, pero consideramos que el aspecto más sensible de este movimiento de socialización del proceso civil¹⁰ es el relativo a la verdadera igualdad de las partes en el proceso, uno de cuyos instrumentos más necesarios es el relativo al acceso efectivo a la jurisdicción por parte de las personas que carecen de los recursos necesarios para contar con el asesoramiento técnico de un abogado, asesoramiento indispensable en virtud de la complejidad del enjuiciamiento moderno.¹¹

2. Esta preocupación de justicia social del proceso moderno, especialmente en el enjuiciamiento civil que se había mostrado hasta hace poco tiempo, relativamente inmóvil frente a la evolución de otras ramas más dinámicas, como las integrantes del derecho procesal social, se advierte en el Quinto Congreso Internacional de Derecho Procesal, que se efectuó en la ciudad de México durante los días 12 a 18 de marzo de 1972, ya que uno de los temas discutidos fue el relativo a la *Liberalización y socialización del proceso civil*, a través de la ponencia general redactada por el destacado procesalista alemán Fritz Baur, el cual establece varias conclusiones desde el punto de vista de

⁶ *Algunas nociones fundamentales del derecho procesal del trabajo*, en “Estudios de derecho procesal civil”, tomo I, Buenos Aires, 1948, pp. 271 y ss.

⁷ Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Introducción al estudio del derecho procesal social*, cit., pp. 521-522.

⁸ *Aspetti sociali e politici della procedura civile (Riforme e tendenze evolutive nella Europa occidentale e orientale)*, en su libro “Giustizia e società”, p. 105.

⁹ Sobre esta evolución cfr., entre otros José Rodríguez U., *Autoridad del juez y principio dispositivo*, Valencia, Venezuela, 1968, pp. 95 y ss., con un magnífico prólogo de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, esp., pp. XXXIX-XLVII.

¹⁰ Cfr. Fritz Baur, *Liberalización y socialización del proceso civil*, trad. de Raúl Nocedal, en “Revista de Derecho Procesal Iberoamericana”, Madrid, Núms. 2-3, 1972, pp. 318-322.

¹¹ Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Les garanties constitutionnelles des parties dans le procès civil en Amérique Latine*, trad. de Monique Lions, en el libro “Les garanties fondamentales des parties dans le procès civil”, Milano, Dobbs Ferry, New York, 1973, pp. 74 y ss.

la *justicia social*, entre las cuales figura en primer término la *asistencia procesal a los pobres*, ya que como lo explica el citado ponente, la *justicia social* en el proceso debe asegurar la igualdad de acceso y de trato ante el juzgador.¹²

3. En tal virtud, podemos señalar que uno de los aspectos esenciales para lograr ese anhelo de *justicia social* en el proceso moderno, especialmente en el civil, radica en los instrumentos necesarios para garantizar a los justiciables un acceso efectivo a los tribunales y la verdadera igualdad en el proceso, y entre estos instrumentos entre los cuales podemos señalar la regulación de los gastos y las costas procesales,¹³ así como la agilización y reducción de la duración del mismo proceso,¹⁴ destaca el auxilio legal a los necesitados.

Esta última institución ha recibido un impulso muy vigoroso en los últimos años, en los cuales se han implantado sistemas dinámicos de ayuda legal a las personas que carecen de recursos económicos, sistemas que tienden a superar los tradicionales del beneficio de pobreza y de la ayuda voluntaria de los colegios de abogados, no carentes de una impregnación caritativa procedente de la Edad Media.¹⁵

4. Estos instrumentos modernos, que son el objeto de este trabajo, son conocidos a través de diversas denominaciones que hacen difícil precisar el vocablo que traduzca en español estos nuevos sistemas: así, en los países angloamericanos de habla de *legal aid*; en una reciente ley francesa sobre la materia, se ha sustituido la denominación anterior de "*assistance judiciaire*" por la más moderna de "*aide judiciaire*"; en Italia se utiliza "*patrocinio dei poveri*"; e inclusive en el derecho latinoamericano, incluyendo varios códigos procesales recientes, como lo veremos más adelante, se está cambiando el tradicional beneficio o amparo de pobreza, por la denominación de "*asistencia judicial*".

Sin embargo, tenemos la convicción de que los nombres de auxilio legal, asistencia judicial, ayuda judicial, etcétera, como traducción literal de las denominaciones extranjeras, no reflejan el espíritu de la nueva tendencia

¹² *Liberalización y socialización del proceso civil*, cit., pp. 327-328.

¹³ Uno de los temas tratados en el Cuarto Congreso Mexicano de Derecho Procesal fue precisamente el de la "onerosidad de los juicios", cfr. al respecto la ponencia de Gonzalo M. Armienta, *La onerosidad de los juicios*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", Núms. 77-78, enero-junio de 1970, pp. 563-587.

¹⁴ Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *El problema de la lentitud de los procesos y su solución en el ordenamiento mexicano*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", Núms. 81-82, enero-junio de 1971, pp. 85-133.

¹⁵ Cfr. Mauro Cappelletti, *Legal Aid: Modern Themes and Variations, Part One; The Emergence of a Modern Theme*, en "Stanford Law Review", Vol. 24, Núm. 2, Stanford, enero de 1972, pp. 354-361.

socializadora, que no pretende únicamente la asistencia legal de los justiciables, sino también el auxilio jurídico a los necesitados, en todos sus aspectos, y por ello, pensamos que sería más apropiado hablar de *asesoramiento jurídico y procesal*, para distinguir esos dos aspectos fundamentales de la asistencia legal a los que carecen de recursos económicos.

II. *La igualdad de los gobernados ante la ley y el principio de la igualdad procesal*

5. En un sentido más amplio, puede afirmarse que el principio tradicional de igualdad de los gobernados ante la ley, surgido en la Revolución Francesa, ya que fue consagrado en el artículo primero de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se ha convertido en un axioma del constitucionalismo moderno, y en otra oportunidad señalamos que prácticamente todas las Constituciones latinoamericanas lo han consagrado.¹⁶

Este mismo principio ha trascendido a los documentos internacionales, y así podemos señalar que la igualdad ante la ley ha sido consignada en los artículos 7º de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, expedida en París el 10 de diciembre de 1948¹⁷ y en el artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, promulgada en Bogotá el 2 de mayo del mismo año de 1948.¹⁸

6. La igualdad ante ley tiene manifestaciones en todo el campo jurídico, pero indudablemente repercute en el procesal en varias direcciones, y una de las más importantes es el llamado carácter dialéctico del proceso o "contradictorio", el cual significa que todo procedimiento jurisdiccional requiere de la intervención equilibrada de las dos partes esenciales que poseen intereses contrapuestos y que se condensa en la frase: *audiatur et altera pars*.¹⁹

Sin embargo, esta exigencia de dos partes equidistantes, iguales y contrapuestas, se ha interpretado de diversas maneras, según el contexto político-jurídico imperante en determinado momento histórico, y en este senti-

¹⁶ Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Les garanties constitutionnelles*, cit., pp. 68-74.

¹⁷ El citado precepto dispone: "Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación."

¹⁸ El referido artículo II establece: "Todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta Declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna."

¹⁹ Debemos recordar que para el insigne procesalista florentino Piero Calamandrei: "El principio fundamental del proceso, su fuerza motriz, su garantía suprema es el "principio del contradictorio...", en *Proceso y democracia*, trad., de Héctor Fix-Zamudio, Buenos Aires, 1960, p. 148.

do podríamos parafrasear al mismo procesalista florentino Piero Calamandrei, hablando de la "relatividad del contradictorio".²⁰

En efecto, durante el régimen individualista, liberal y predominantemente dispositivo del proceso civil tradicional, la igualdad procesal de las partes se interpretó exclusivamente como una equiparación de carácter formal de los contendientes, ante un juzgador pasivo e indiferente, considerado como estrictamente neutral, que se limitaba a vigilar, impasible, las reglas del procedimiento, sin tomar en cuenta la situación real y las desigualdades económicas y culturales de los justiciables.²¹

Ya hemos mencionado que el movimiento socializador, que se inició en la primera postguerra y que se ha acentuado en la segunda a través de las nuevas ramas calificadas como *derecho procesal social*, especialmente el derecho procesal del trabajo, originó una tendencia renovadora del proceso civil, que trascendió muy lentamente a las disposiciones legislativas, aun cuando no siempre con eficacia práctica, como ocurrió en el ya mencionado Código Procesal Civil italiano de 1943, tendencia que fue calificada certeramente por Calamandrei, uno de los más destacados autores del citado código, como "*nuevo significado del principio de igualdad de las partes*".²²

7. En esta dirección pueden mencionarse varios instrumentos procesales específicos que han surgido como aplicación de las garantías constitucionales de las partes en el proceso, de las cuales nos hemos ocupado en otro trabajo,²³ y que se han establecido y perfeccionado para lograr esta igualdad real de los justiciables, entre los que debemos mencionar el otorgamiento de mayores facultades al juzgador, de manera que de simple espectador llegue a obtener la calidad de verdadero director del proceso, incluyendo la posibilidad de aportar o complementar de oficio los elementos probatorios proporcionados por las mismas partes,²⁴ y la superación del sistema rígido de la prueba legal o tasada, que vinculaba al propio juzgador a una convicción puramente formal, que beneficiaba en un gran número de casos a la parte que contaba con mayores recursos económicos, y de esta manera se ha estado imponiendo, especialmente en algunos modernos códigos procesales latino-

²⁰ Nos referimos al clásico estudio de este autor intitulado *La relatividad del concepto de acción*, que se incluye en su libro "Estudios sobre el proceso civil", trad., de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, 1961, pp. 135-160.

²¹ Cfr. José Rodríguez U., *Autoridad del juez y principio dispositivo*, cit., pp. 95-105, puede consultarse también el estudio de Roque Carrión W., *Los principios dispositivo e inquisitorio en el proceso civil*, en "Derecho", Lima, 1970, pp. 38-55.

²² *Instituciones de derecho procesal civil*, cit., Tomo I, pp. 417-421.

²³ Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Les garanties constitutionnelles*, cit., pp. 33-43.

²⁴ Cfr. Hernando Devis Echandía, *Compendio de pruebas judiciales*, Bogotá, 1969, pp. 30-41.

americanos, el llamado sistema de la *sana critica* en la apreciación de las pruebas.²⁵

En relación con estos instrumentos equilibradores de las partes podemos señalar un movimiento ostensible en los últimos años, para superar el tradicional sistema del beneficio de pobreza, sustituyéndolo por una verdadera ayuda judicial, e inclusive por un auxilio legal más amplio.

III. Justicia gratuita y beneficio de pobreza

8. La aspiración de la justicia gratuita surgió, como una consecuencia del mencionado principio de "igualdad ante la ley", también en la Revolución Francesa, de acuerdo con la Ley de 16-24 de agosto de 1790, título II, artículo primero, según el cual, los jueces deberían impartir gratuitamente la justicia.²⁶

Este anhelo ha sido desvirtuado en la práctica, ya que la mayor parte de los ordenamientos establecen costas judiciales, es decir, contribuciones que deben cubrir los justiciables al Estado con motivo de la impartición de justicia, agravando el considerable peso de la "onerosidad procesal".²⁷

Sin embargo, algunos países latinoamericanos, según se ha dicho, han conservado la ilusión de la justicia gratuita, que no ha pasado de los buenos y nobles deseos de los autores de los textos constitucionales y legales respectivos.

Podemos mencionar a este respecto que el artículo 17 de la Constitución mexicana de 5 de febrero de 1857 inició este movimiento hacia la justicia gratuita, al prohibir las llamadas costas judiciales,²⁸ prohibición que se ha conservado en el precepto del mismo número de la Carta Fundamental vigente,²⁹ y si bien de acuerdo con estas disposiciones, en nuestro país no existe contribución especial o papel sellado para litigar ante los tribunales, esta situación disminuye pero de ninguna manera elimina el problema de los altos costos del proceso, especialmente el civil.³⁰

Siguiendo el ejemplo de México, varios ordenamientos constitucionales de

²⁵ Cfr. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *Sistemas y criterios para la apreciación de la prueba; A propósito de la libre convicción y sana critica; y Uniformación de la prueba en el proceso civil de los países latinoamericanos*; los tres en su libro "Estudios de derecho probatorio", Concepción, Chile, pp. 29-52, y 105, respectivamente, y Héctor Fix-Zamudio, *Les garanties constitutionnelles*, cit., pp. 79-83.

²⁶ Cfr. Mauro Cappelletti, *Legal Aid: Modern Themes*, cit., p. 355, nota 51.

²⁷ Cfr. Carlos de Miguel y Alonso, *Los costos y las costas en el proceso civil español*, en "Revista de Derecho Procesal Iberoamericana", Madrid, 1969, pp. 901-939.

²⁸ Para los debates del Constituyente sobre esta materia, cfr. Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, Ed. de "El Colegio de México", México, 1956, pp. 754-764.

²⁹ Cfr. Cámara de Diputados, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, 1967, tomo IV, pp. 74-75.

³⁰ Cfr. Gonzalo M. Armienta, *La onerosidad en los juicios*, cit., pp. 565-574.

Latinoamérica declaran la gratuidad de la justicia, prohibiendo las costas judiciales, y en esta dirección podemos mencionar las Cartas Fundamentales de Bolivia (1967, artículo 116); Ecuador (1945, artículo 200); Guatemala (1965, artículo 240); Honduras (1965, artículo 219); Nicaragua (1950, artículo 231); Panamá (1946, artículo 176; 1972, artículo 183); y República Dominicana (1963, artículo 209).³¹

9. La mayoría de los códigos procesales latinoamericanos, incluyendo los pertenecientes a algunos países cuyas Constituciones consagran la justicia gratuita, siguen en términos generales el sistema del llamado "beneficio de pobreza", de acuerdo con la Ley de Enjuiciamiento Civil española de 1855, reformada en 1881, que como se ha dicho ha servido de modelo a los propios códigos procesales civiles de nuestro continente, institución que asegura ciertas ventajas a los justiciables carentes de medios económicos,³² y que recibe en los ordenamientos de Colombia y Panamá, el nombre significativo de "amparo de pobreza".³³

La concesión de este beneficio o amparo de pobreza produce el efecto de eximir a la parte que demuestra carecer de recursos económicos, tanto de las costas judiciales, como las de carácter procesal, otorgándole, además, asesoramiento jurídico proporcionado por defensores de oficio o por abogados designados por los colegios profesionales correspondientes.

10. Ninguno de los dos sistemas o ambos simultáneamente, han demostrado ser plenamente satisfactorios en su intento de equilibrar a las partes en el proceso civil, puesto que la prohibición de las costas judiciales en todo tipo de procesos redundante, de hecho, en favor de la parte que cuenta con mayores recursos, y en el supuesto del beneficio de pobreza, el procedimiento que debe seguirse para obtenerlo, además de adolecer de formalismos técnicos que hacen necesario el asesoramiento inclusive en cuanto a su petición, en la mayor parte de los casos descansa en la colaboración voluntaria y gratuita de los colegios de abogados.

Tomando en cuenta la experiencia negativa que se ha obtenido en nuestro país con la simple abolición de las costas judiciales y el deficiente asesoramiento a través de defensores de oficio, en el Cuarto Congreso Mexicano

³¹ Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Les garanties constitutionnelles*, cit., pp. 69-71.

³² Sobre el beneficio de pobreza regulado por los artículos 13 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil española de 1881, cfr. José María Manresa y Navarro, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, 4ª Ed., tomo I, Madrid, 1919, pp. 98 y ss.

³³ Esta institución está regulada por los artículos 160 a 167 del Código de Procedimiento Civil colombiano de 1970; y por los artículos 1911 a 1916 del Código Judicial panameño de 1º de julio de 1917, reformado por Ley 52 de 1925; en la inteligencia de que el amparo de pobreza se consigna en los artículos 1328 a 1331 del Anteproyecto de Código Procesal Civil panameño de 1971.

de Derecho Procesal, que se efectuó en la ciudad de Cuernavaca en el mes de abril de 1969, y en el cual se discutió ampliamente el tema de la "onerosidad de los juicios",³⁴ se aprobaron dos conclusiones que son significativas y reveladoras del problema que examinamos:

"2º El principio de gratuidad de la justicia, tan debatido en otras épocas con argumentos de tipo político, más que jurídico, es una cuestión ya superada en la actualidad, por lo que quedó relegada a una aspiración puramente ideal, que no parece realizable en la práctica" y "3º La onerosidad del presupuesto financiero del proceso, no puede ser prácticamente eliminada; frente al derecho a la tutela jurídica (acción como derecho subjetivo público frente al Estado), la prestación de la actividad jurisdiccional es siempre onerosa".³⁵

IV. Asistencia, ayuda o asesoramiento jurídico y procesal

II. Hemos manifestado, así sea brevemente, que los instrumentos tradicionales para equilibrar en forma aparente, a las dos partes en el proceso, además de adolecer de ciertos aspectos caritativos que provienen de la Edad Media, demostraron ser ineficaces inclusive en la época del liberalismo, pero con mayor razón en nuestros días, debido a una serie de factores económicos, sociales y políticos, que han complicado considerablemente las relaciones jurídicas, advirtiéndose un aumento considerable en el número y en la duración de los litigios y de los procesos, a tal punto que el destacado procesalista italiano Mauro Cappelletti nos habla del proceso como "*fenómeno social de masas*", respecto del cual son necesarios nuevos instrumentos de carácter social para solucionar los graves problemas que plantea.³⁶

Si realizamos un breve examen de la situación que presenta la evolución de los instrumentos equilibradores de las partes, especialmente en el proceso civil, podemos observar que hasta hace muy poco tiempo prevaleció, y en varios ordenamientos todavía subsiste, el sistema tradicional apoyado, como hemos dicho, en el auxilio judicial a los necesitados por conducto de un procedimiento complicado en el cual se requiere demostrar la falta de medios económicos y el probable éxito de la pretensión, y se traduce en la ayuda de un abogado designado por el juez o por el colegio de abogados respectivo, o bien, en algunos sistemas como el nuestro, a través de los llamados "defensores de oficio".

³⁴ Cfr. el acta de la sesión de 19 de abril de 1969, en la cual se consigna un resumen de las discusiones sobre este tema, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núms. 78-79, enero-junio de 1970, pp. 775-781.

³⁵ En la misma revista citada en la nota anterior, p. 780.

³⁶ *Il processo como fenomeno sociale di massa*, en su libro "Giustizia e società", cit., pp. 225-232.

Este sistema podemos denominarlo "*asistencia judicial*" (*assistance judiciaire*), como gráficamente lo calificó la ley francesa de 22 de enero de 1851³⁷ y que como hemos manifestado anteriormente, fue sustituida el 3 de enero de 1972, por la vigente ley sobre "*ayuda judicial*" (*aide judiciaire*).³⁸

12. No pretendemos examinar en detalle el sistema de la *asistencia judicial* que predominó en los principales ordenamientos procesales de Europa y los Estados Unidos y que todavía subsiste en gran parte de Latinoamérica, ya que ese estudio ha sido realizado en forma minuciosa y documentada por un sector de la moderna doctrina procesal.³⁹

Nos limitaremos, por tanto, a señalar brevemente, las características esenciales de este sistema tradicional:

a) Como lo hemos indicado, en Francia se reguló la asistencia judicial a través de la Ley de 22 de enero de 1851, reformada en varias ocasiones, particularmente a través de la Ley de 10 de julio de 1901, y en esencia, el procedimiento señalado por dicho ordenamiento disponía que el beneficio debía solicitarse por el interesado ante el alcalde o el ministerio público de su domicilio, por conducto de una solicitud escrita a la cual debían adjuntarse los documentos necesarios para justificar su situación económica y las posibilidades de una sentencia favorable.

Dicha solicitud se transmitía a una oficina de asistencia judicial que funcionaba en los tribunales de apelación o los de mayor jerarquía, y que estaba integrada por representantes de los colegios de abogados, de los tribunales y de la administración.

Antes de otorgar la ayuda correspondiente, la oficina citaba al adversario del solicitante y procuraba un arreglo extrajudicial, y de no lograrse, cuando se cumplía con los requisitos de la ley respectiva, que no eran muy precisos, se concedía el beneficio, que consistía en la dispensa de ciertas costas judiciales y procesales, así como el asesoramiento de un abogado privado, en

³⁷ Cfr. Mauro Cappelletti, *Povertà e giustizia*, en el mismo volumen citado en la nota anterior, p. 242.

³⁸ Cfr. Bruno Oppetit, *L'aide judiciaire*, en "Recueil Dalloz Sirey", Paris, 1º de marzo de 1972, pp. 41-46.

³⁹ Cfr. entre otros, Mauro Cappelletti, *Legal Aid, Modern Themes*, cit., pp. 347-386; James Gordley, continuación del estudio anterior, *Part Two: Variations on a Modern Theme*, en "Stanford Law Review", Enero de 1972, pp. 387-421; Vittorio Denti, *L'assistenza giudiziaria ai poveri e la sua recente evoluzione*, en su libro "Processo civile e giustizia sociale", cit., pp. 31-52; Jacinta Rumi, *L'evoluzione dell'assistenza giudiziaria in Inghilterra*, en "Rivista di Diritto Processuale", Padova, julio-septiembre de 1970, pp. 412-433; Gerald Dworkin, *The Progress and Future of Legal Aid in Civil Litigation*, en "The Modern Law Review", London, julio de 1965, pp. 432-447; Bruno Oppetit, *L'aide judiciaire*, cit., pp. 42-43; Norman S. Marsh, *La asistencia jurídica y el imperio de la ley*, en "Revista de la Comisión Internacional de Juristas", Ginebra, Invierno de 1959, primavera-verano, 1960, pp. 107-131; etcétera.

forma gratuita y que era designado por el colegio de abogados respectivo, aun cuando en la práctica, en un gran número de casos, se nombraban defensores a jóvenes pasantes (*stagiaires*) en su primer año de práctica profesional o tirocinio.⁴⁰

b) El sistema italiano todavía vigente con excepción de la materia laboral, es muy similar al francés descrito en el inciso anterior, ya que el "*patrocinio gratuito*" fue establecido por la Ley de 6 de diciembre de 1865, y conservado en sus lineamientos esenciales por Ley en vigor de 30 de diciembre de 1923, número 3282, de acuerdo con la cual, el solicitante debe dirigirse a una de las oficinas de asistencia judicial, que funcionan en cada tribunal, a través de una petición en la que deben expresarse de manera clara y precisa los hechos, el derecho, y acompañar los elementos de convicción para demostrar tanto la situación económica del peticionario y las probabilidades de éxito de su pretensión procesal, todo lo cual sólo puede efectuarse en la práctica si se cuenta con asesoramiento profesional, incluso en esta etapa.⁴¹

Como en el procedimiento francés, la oficina de asistencia judicial procura un avenimiento o arreglo extrajudicial de las partes antes de decidir sobre el auxilio legal solicitado, el cual, si se concede, implica la dispensa de costas procesales y judiciales y la designación de un abogado privado para la defensa del solicitante.

El procedimiento italiano ha sido objeto de severas y justificadas críticas por la doctrina, la cual señala su carácter anacrónico, su formalismo y su escasa eficacia práctica, ya que en materia civil se utiliza en un número muy reducido de procesos.⁴²

c) De acuerdo con la Ordenanza Procesal Civil alemana (ZPO) de 1877, la asistencia judicial recibe el nombre de *Armenrecht* (literalmente, derecho de pobreza), y en términos similares fue regulada por la Ordenanza Procesal Civil Austríaca (ZPO) de 1895.⁴³

Originalmente la propia asistencia se apoyaba en el asesoramiento de un abogado privado que debía prestar sus servicios en forma gratuita, pero con la diferencia, respecto de las legislaciones de Francia e Italia, de que el propio abogado es designado todavía por el tribunal de la causa, y no en virtud de un procedimiento seguido ante una oficina especial.⁴⁴

A partir de 1919 se iniciaron las modificaciones legales con el objeto de

⁴⁰ Cfr. Bruno Oppetit, *op. cit.*, p. 44; Mauro Cappelletti, *Legal Aid, Modern Themes*, cit., pp. 368-370.

⁴¹ Cfr. Mauro Cappelletti, *op. ult. cit.*, pp. 364-368.

⁴² Cfr. Mauro Cappelletti, *op. ult. cit.*, p. 366; Id. *Povertà e Giustizia*, cit., pp. 247-253.

⁴³ Cfr. James Gordley, *Legal Aid. Variations on a Modern Theme*, cit., p. 394, nota 21.

⁴⁴ Cfr. Mauro Cappelletti, *Legal Aid*, cit., pp. 372-373; James Gordley, *Legal Aid*, cit., pp. 394 y ss; Philip A. Stohr, *The German System of Legal Aid: An Alternate Approach*, en "California Law Review", Berkeley, California, mayo de 1966, pp. 801-808.

garantizar a los abogados designados defensores de los necesitados, honorarios cubiertos por el Estado, pero de acuerdo con una tarifa inferior a la existente para los restantes abogados, por lo que también como en Francia, frecuentemente se nombraban pasantes para efectuar la defensa judicial, ya que la misma no resultaba atractiva para los profesionistas de prestigio.

El procedimiento señalado en el referido Código Procesal Civil es rígidamente formalista, por lo que, de hecho, se requiere del auxilio de un abogado para iniciarlo, ya que la solicitud ante el tribunal debe señalar con precisión los hechos y las disposiciones jurídicas aplicables, y acompañarse de los elementos de convicción necesarios para demostrar la situación económica del peticionario y el posible éxito de su pretensión procesal, existiendo la posibilidad de una audiencia preliminar para complementar dichas pruebas.

Sin embargo, la jurisprudencia ha liberalizado paulatinamente el citado procedimiento, pues los mismos tribunales han establecido la posibilidad de obtener auxilio legal en la tramitación del procedimiento de asistencia judicial y han limitado las exigencias probatorias señaladas por las disposiciones legales, de manera que puede afirmarse que el sistema alemán, aun cuando coincide formalmente en varios aspectos con los señalados anteriormente, ha logrado una mayor flexibilidad y sus resultados prácticos son importantes, ya que se utiliza en un elevado número de procesos de carácter civil.⁴⁵

d) Por lo que se refiere a Inglaterra, si bien como veremos más adelante, fue el país en el cual se inició una transformación del sistema tradicional a partir de 1949, conservó un procedimiento poco eficaz de auxilio judicial, especialmente en materia civil, ya que permaneció prácticamente inalterable desde el siglo xv hasta fines del xix, de acuerdo con un sistema de asistencia *in forma pauperis*, que conservó hasta 1883 el límite absurdo, para esta última fecha, de cinco libras de ingreso, señalado desde 1495, para solicitar y obtener dicha ayuda.

A partir del citado año de 1883 se expidieron varios ordenamientos tendientes a modernizar el sistema, y en 1914 se abandonó la designación judicial del abogado defensor, para encomendarse a una oficina especial (*Poor Person's Department*), que utilizaba los servicios voluntarios y gratuitos de los abogados privados, y finalmente, pero todavía dentro del criterio tradicional, en 1925 se confió a la *Law Society* (asociación de los *solicitors* o pro-

⁴⁵ Cfr. Philip A. Stohr, *op. ult. cit.*, p. 808; Leo Rosenberg, *Tratado de derecho procesal civil*, trad., de Angela Romero Vera, Tomo I, Buenos Aires, 1955, pp. 494-512; para los aspectos más recientes, Leo Rosenberg y Karl Heinz Schwab, *Zivilprozessrecht*, 10ª Ed. München, 1969, pp. 419-433; consúltese también Adolfo Schönke, *Derecho procesal civil*, trad., de Leonardo Prieto Castro, Barcelona, 1950, pp. 406-412.

curadores), esta función de administrar la ayuda judicial a través de Comités (*Poor Person's Committees*).⁴⁶

Como se ha advertido por la doctrina, no obstante los citados esfuerzos de modernización, los resultados prácticos del procedimiento tradicional inglés fueron similares a los de los otros países europeos, ya que se seguía el criterio de confiar la defensa de los necesitados a abogados privados que prestaban sus servicios en forma gratuita y voluntaria.⁴⁷

e) En los Estados Unidos predominó, también hasta época reciente, como veremos más adelante, el sistema tradicional de la asistencia voluntaria y gratuita de los abogados privados, en cuanto, con excepción de algunos funcionarios designados por los gobiernos de las entidades federativas (*Public Defenders*) y que intervenían y todavía lo hacen, especialmente en los procesos penales y en forma muy limitada en los demás tipos de enjuiciamiento, la ayuda judicial se apoyaba esencialmente en los colegios de abogados, los cuales colaboraron para establecer numerosas oficinas de auxilio judicial (*Legal Aid Offices*), que funcionan todavía en las ciudades de mayor o mediana importancia.

Estas oficinas se fueron agrupando hasta constituir una asociación nacional, actualmente representada por la *National Legal Aid Association*, que coordina las distintas oficinas de asistencia establecidas en el país, y que cuenta con el apoyo de la *American Bar Association*, aun cuando no la de todos los colegios de abogados locales, y que obtiene sus ingresos de aportaciones privadas, suscripciones populares y ciertos incentivos fiscales.

En el clásico estudio sobre estas asociaciones realizado bajo la coordinación de Reginald Heber Smith y Emery A. Brownell,⁴⁸ se expresa que las citadas oficinas de asistencia judicial cuentan en las grandes ciudades no sólo con la cooperación voluntaria y gratuita de abogados privados y estudiantes de las escuelas de derecho, sino también con abogados y trabajadores sociales, de tiempo completo y medio tiempo, remunerados por la asociación respectiva; pero en las poblaciones de menor importancia, la mayor parte del personal se integra sólo con los primeros.

De acuerdo con el cuidadoso estudio mencionado, que contiene numerosos cuadros estadísticos y los resultados de varias encuestas, la labor que realizan las mencionadas oficinas de asistencia legal puede estimarse sustancial en la materia penal pero en menor escala en los procesos civiles, y además resulta insuficiente para las necesidades actuales tanto por lo que respecta al personal de las oficinas correspondientes, como en relación al financiamiento y a la extensión de la ayuda prestada, ya que se apoya esencialmente, según

⁴⁶ Cfr. Jacinta Rumi, *L'evoluzione dell'assistenza giudiziaria in Inghilterra*, cit., pp. 412-417.

⁴⁷ Cfr. Mauro Cappelletti, *Legal Aid*, cit., p. 357.

⁴⁸ *Legal Aid in the United States*, Westport, Connecticut, reimpression de 1971.

se ha visto, en el sistema tradicional de aportaciones de entidades privadas y cuenta con la colaboración voluntaria y gratuita de abogados y particulares.⁴⁹

13. Una primera etapa en la evolución del asesoramiento legal y judicial consiste en la transformación del sistema tradicional de asistencia en una verdadera *ayuda judicial*, a través de instrumentos más modernos y eficaces de auxilio legal para los que carecen de recursos económicos, procurando, además, extender la citada ayuda a las cuestiones extrajudiciales y al consejo legal (*legal advice*), en relación con personas de ingresos medios, que anteriormente no obtenían ningún auxilio, ya que se tiende a modificar el concepto clásico de pobreza como supuesto de la ayuda legal.

Tomando como base el panorama que trazamos anteriormente, pasaremos una breve y superficial revista a esta transformación que se advierte con un vigor cada vez mayor en los últimos años.

⁴ a) Como ya hemos indicado, se inició en Inglaterra la evolución hacia la verdadera ayuda legal en los primeros años de la segunda postguerra, de acuerdo con la *Legal Aid and Advice Act* de 1949, que reestructuró el sistema anterior, particularmente en materia civil, ya que en los juicios penales se continuó con el procedimiento de la designación de los defensores de los acusados, por el tribunal de la causa.

En términos muy generales, la citada ley de 1949 encomendó la ayuda legal, comprendiendo la defensa en juicio, a la *Law Society*, es decir, a la asociación de los *solicitors* o procuradores, a cuyo cargo queda la administración del servicio de asesoramiento en materia civil, en 13 comités de zona (*Area Committees*) distribuidos en el país, que a su vez controlan a los comités locales, que son los encargados de expedir los certificados (*legal aid certificates*), en los cuales se otorga la ayuda legal con apoyo en el carácter razonable de la pretensión, y la decisión que sobre la situación económica del solicitante pronuncia el Ministerio de Seguridad Social.⁵⁰

Por lo que se refiere a la *ayuda judicial* propiamente dicha (*Legal aid*), ésta puede ser total o parcial de acuerdo con los ingresos del peticionario, el cual si obtiene el beneficio, puede elegir libremente al abogado o procurador privado que le inspire mayor confianza, de acuerdo con la lista que elabora la propia *Law Society* con los nombres de la mayor parte de los procuradores (*solicitors*) y un buen número de abogados (*barristers*) que voluntariamente se han inscrito para prestar sus servicios de acuerdo con este sistema, lista que se distribuye en los diversos comités locales, para conocimiento de los interesados.⁵¹

⁴⁹ *Op. ult. cit.*, pp. 208-229, 245-257.

⁵⁰ Cfr. Jacinta Rumi, *L'evoluzione dell'assistenza giudiziaria in Inghilterra*, p. 420.

⁵¹ Cfr. Jacinta Rumi, *op. ult. cit.*, pp. 422-423; Bruno Oppetit, *L'aide judiciaire*, cit., p.

También se han establecido otras formas de asesoramiento legal, que por razones presupuestarias han entrado en funciones varios años después, la primera de las cuales puede calificarse de *consulta legal (legal advice)*, que se inició hasta 1959 y según la cual, los que carecen de los recursos necesarios para contratar los servicios legales de un abogado o procurador, pueden acudir a los que figuran en la lista correspondiente, para obtener una consulta, generalmente de carácter oral, sobre algún problema de derecho inglés.

En segundo lugar, desde 1960 también es posible obtener una *consulta extrajudicial (claims procedure)*, cuando se presenta un litigio o controversia que no se tiene la intención inmediata de someter a los tribunales, aun cuando se considera que este tipo de consultas carece de una verdadera eficacia práctica como medio preventivo del proceso, ya que generalmente desemboca en un verdadero auxilio judicial.⁵²

El control gubernamental del funcionamiento de los comités respectivos es bastante limitado, por la desconfianza de las profesiones forenses en la intervención oficial, y corresponde al *Advisory Committee* presidido por el Lord Canciller (Ministro de Justicia), aun cuando también existe la participación del Ministerio de Seguridad Social, al cual le corresponde, según se ha visto, decidir, sin posibilidad de impugnación, sobre las condiciones económicas del solicitante de la ayuda total o parcial, ya que los comités locales de la *Law Society* resuelven sobre los presupuestos jurídicos de la acción, pero las decisiones de estas últimas pueden impugnarse ante los comités de zona.

Los fondos administrados por la *Law Society* para impartir la ayuda legal (*Legal Aid Fund*), provienen de tres fuentes: las contribuciones de los beneficiarios con la ayuda parcial; las costas judiciales y procesales obtenidas de las partes contrarias de los que obtuvieron la ayuda, y una subvención del Tesoro Público.⁵³

Con los propios fondos se cubren los honorarios de los abogados y procuradores y los demás gastos procesales y judiciales, con el objeto de que el mayor número de personas pueda acudir a juicio en defensa de sus derechos.

El sistema de ayuda legal establecido en la ley de 1949 se ha perfeccionado posteriormente en las *Legal Aid Acts* de 1960, 1964 y 1972, ya que el beneficio se ha ampliado, tanto por lo que se refiere a las personas que pueden solicitar la ayuda, como en cuanto a los organismos judiciales ante los cuales puede acudir con asesoramiento legal, o inclusive en favor de los no asistidos que hubiesen obtenido una condena en costas en contra de un beneficiario

42; Vincenzo Varano, *Organizzazione e garanzie della giustizia civile nell'Inghilterra moderna*, Milano, 1973, pp. 440 y ss.

⁵² Cfr. Jacinta Rumi, *op. ult. cit.*, p. 422.

⁵³ Cfr. Bruno Oppetit, *L'aide judiciaire*, cit., p. 42; Vincenzo Varano, *Organizzazione e garanzie della giustizia civile nell'Inghilterra moderna*, cit., pp. 442-446.

con la ayuda, ya que en caso de insolvencia de este último, las mencionadas costas son cubiertas con el fondo legal.⁵⁴

No obstante los ostensibles progresos de la legislación inglesa, especialmente en el campo de la ayuda judicial, ha sido objeto de varias críticas, señalándose como uno de sus defectos la exclusión del beneficio en relación con ciertas controversias que afectan la reputación individual.

También se ha indicado que si bien el auxilio judicial se ha extendido en cuanto a las controversias planteadas ante la *High Court*, como inicialmente se había previsto en la ley de 1949, a casi todos los organismos judiciales, con exclusión de las *Coroners Courts*; sin embargo, esta ayuda judicial se ha mostrado insuficiente en cuanto a las controversias presentadas ante los tribunales inferiores (*County* y *Magistrates Courts*),⁵⁵ y además, se excluye expresamente el beneficio en las controversias ante los tribunales administrativos —con excepción de los agrarios (*Land Tribunals*), que fueron incluidos en el reglamento de 1970 (*Legal Aid (Extension of Proceedings) Regulations, 1970*) no obstante que como se ha destacado por la doctrina, los mencionados tribunales administrativos han surgido con motivo del Estado Social (*Welfare State*), que también ha dado origen al auxilio legal.⁵⁶

b) El sistema inglés se ha expandido paulatinamente a otras regiones del Reino Unido, como Escocia (*Legal Aid (Scotland) and Advice Act, 1964*); y a Irlanda del Norte; así como a otros países de la *Commonwealth*, entre ellos a la provincia canadiense de Ontario (*Legal Aid Act, 1966*)⁵⁷ y Nueva Zelandia (*Legal Aid Act, 1969*).

Por lo que se refiere a Nueva Zelandia, la ley de 1969 toma como modelo el sistema inglés al establecer comités de distrito (*District Legal Aid Committees*), integrados por abogados, funcionarios judiciales y de seguridad social, que conocen y resuelven sobre las peticiones de ayuda judicial, y contra cuyas decisiones se puede apelar al Departamento de Ayuda Legal (*Legal Aid Authority*).

De acuerdo con la citada legislación de Nueva Zelandia, los referidos comités pueden otorgar la ayuda judicial respecto de la mayor parte de los procesos civiles, y sólo se excluyen ciertos aspectos de los juicios de divorcio y las reclamaciones de escasa importancia; pero a diferencia del sistema británico, el beneficio no comprende el asesoramiento legal extraprocesal.⁵⁸

⁵⁴ Cfr. Gerald Dworkin, *The Progress and Future of Legal Aid in Litigation*, cit., pp. 437-444; Alec Samuels, *Legal Advice and Assistance Act 1972*, en "The Modern Law Review", London, noviembre de 1972, pp. 630-633; Vincenzo Varano, *op. ult. cit.*, pp. 446-456.

⁵⁵ Cfr. Gerald Dworkin, *The Progress and Future of Legal Aid*, cit., pp. 444-447.

⁵⁶ Cfr. Vincenzo Varano, *Organizzazione e garanzie*, cit., pp. 450-451.

⁵⁷ Cfr. Vittorio Denti, *L'assistenza giudiziaria*, cit., pp. 34-35.

⁵⁸ Cfr. P. J. Evans y S. D. Ross, *Legal Aid in New Zealand and Abroad*, en "New Zealand Universities Law Review", Wellington, abril de 1972, pp. 1-20.

c) En Israel ha influido decisivamente el desarrollo de la legislación inglesa a través de la *Legal Aid Act* de 1972, que entró en vigor conjuntamente con sus reglamentos el 25 de septiembre de 1973.

Con anterioridad, es decir, a partir de 1954, se establecieron tres oficinas legales sostenidas por el gobierno de Jerusalem, Haifa y Tel-Aviv, cuyos directores decidían sobre la ayuda prestada ocasionalmente por algunos funcionarios de tiempo completo y en su mayor parte por abogados privados, en forma voluntaria y gratuita.

La ley vigente otorga facultades al Ministro de Justicia para establecer otras oficinas de asistencia legal, además de las que ya estaban funcionando, pero se continúa con el sistema de acudir en buena parte de los casos a la ayuda de abogados particulares, pero ya no en forma gratuita, puesto que sus honorarios se cubren a cargo del erario público. El Ministro de Justicia designa a los directores de estas oficinas entre los miembros del Colegio de Abogados, y son estos directores los que poseen la atribución de decidir sobre la ayuda solicitada en cada caso concreto, aun cuando sus decisiones pueden ser impugnadas en apelación por los afectados ante las Cortes de Distrito.

La propia ley amplía el alcance de la asistencia jurídica, para comprender el consejo legal, la preparación de documentos legales y el asesoramiento ante todos los tribunales, con excepción de la materia penal que se encuentra regulada, de acuerdo con el criterio tradicional, en la Ley de Enjuiciamiento Penal. ^{58 bis}

d) Ya se ha mencionado que en Francia también se ha evolucionado de la simple asistencia tradicional hacia la verdadera ayuda judicial, por conducto de la citada Ley número 72-11 de 3 de enero de 1972, denominada precisamente de "*aide judiciaire*", y complementada por el reglamento (*Décret d'application*) número 72-809, de primero de septiembre del mismo año de 1972. ⁵⁹

En efecto, dichos ordenamientos establecen la posibilidad de una ayuda total (cuando se tienen ingresos mensuales inferiores a 900 francos) y parcial (en el caso de que dichos ingresos no lleguen a 1,500 francos al mes), pero estableciendo reglas flexibles que permiten correcciones por cargas de familia, y que los pequeños propietarios puedan obtener ayuda para la defensa de sus bienes (artículo 15 de la Ley).

La ayuda también se admite en forma excepcional, aun en el supuesto de que el solicitante no se encuentre dentro de los supuestos anteriores, pero

^{58 bis} Cfr. Hal R. Lieberman, *Israel Legal Aid Law: Remedy for Injustice?*, en "Israel Law Review", Jerusalem, julio de 1974, pp. 413-436.

⁵⁹ Cfr. Bruno Oppetit, *L'aide judiciaire*, cit., pp. 41-42; en relación con el proyecto que dio lugar a la ley citada, cfr. Mauro Cappelletti, *Due disegni di legge istitutivi del patrocinio statale per i non abbienti in Italia e in Francia*, en "Giustizia e società", cit., pp. 275-280.

cuando su situación se considera digna de interés en relación con el objeto del litigio o de las costas previsibles del proceso (artículo 16).

La solicitud de ayuda judicial debe presentarse ante la oficina respectiva de ayuda judicial (*bureau d'aide judiciaire*), que funciona ante el tribunal ante el cual se pretende seguir el juicio, por el actor o el demandado, ya sea en los tribunales de gran instancia, los administrativos, de apelación, la Corte de Casación, el Consejo de Estado y el Tribunal de Conflictos, habiéndose creado, además, una Oficina Superior de Ayuda Judicial (*bureau supérieur d'aide judiciaire*) ante el Ministerio de Justicia (artículo 10).

Las oficinas mencionadas están integradas en forma paritaria por representantes de la administración y de los colegios de abogados, debiendo recaer la presidencia, ya sea en un magistrado en funciones del tribunal en el cual ha sido establecida, o bien, en un abogado o procurador honorarios (artículo 14).

Por tanto, prácticamente se admite la ayuda judicial en todo tipo de procedimiento judicial, incluyendo la llamada jurisdicción voluntaria, y se excluyen únicamente los tribunales penales, lo que ha sido objeto de críticas por la doctrina.⁶⁰

Para lograr la ayuda, además de demostrar la situación económica del solicitante, sólo se requiere que la pretensión no sea manifiestamente infundada, y tratándose del recurso de casación, que los motivos de la impugnación sean serios (artículo 3º).

Las decisiones de las oficinas de ayuda judicial sobre la solicitud del justiciable, pueden ser impugnadas ante las que funcionan en las jurisdicciones jerárquicamente superiores, pero si han sido dictadas por estas últimas, la apelación procede únicamente ante la Oficina Superior del Ministerio de Justicia (artículo 18).

El beneficio de la ayuda judicial cubre el conjunto de los gastos correspondientes a los juicios, procedimientos o actos respecto de los cuales ha sido concedida (artículo 8º), y el beneficiado tiene derecho a la asistencia de un abogado nombrado por el presidente del colegio profesional respectivo, así como a la ayuda de todos los funcionarios que el proceso o su ejecución requieran, y además se le dispensa del pago o de la consignación de los demás gastos del juicio (artículos 23 y 25).

Si la ayuda judicial es total, el abogado defensor recibe del Estado un honorario cuyo monto es fijado por la oficina de ayuda judicial respectiva, según la importancia de las tareas que incumben al propio abogado, pero siempre dentro de un límite de 600 francos. Si se trata de una ayuda parcial, el propio Estado entrega al abogado una fracción del honorario, a la cual se agrega una contribución del asistido fijada por la propia oficina de ayuda

⁶⁰ Cfr. Bruno Oppetit, *op. ult. cit.*, p. 44.

judicial, en función de los recursos del justiciable y del interés del litigio (artículo 19).⁶¹

e) En otros países de Europa se observa un movimiento legislativo y jurisprudencial para superar el sistema tradicional de asistencia a los necesitados, que todavía conservan en lo esencial.

a'') Podemos señalar al respecto, que en la República Federal de Alemania, después de un estudio sobre la situación de los abogados designados como defensores, tanto en los procesos penales como en los de carácter civil, que era el aspecto que recibí el mayor número de objeciones,⁶² por la Ley de 28 de octubre de 1972 se modificaron los aranceles federales de los abogados (*Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte*), para aumentar la compensación cubierta por el Estado a los abogados designados como defensores de los acusados en los juicios penales, y se suprimió el carácter fijo y totalmente inadecuado de la remuneración de los propios abogados en las controversias de carácter familiar.⁶³

b'') En Austria, que como hemos dicho, posee un sistema similar al alemán en cuanto al auxilio judicial, también se advierte, al menos en la jurisprudencia, la tendencia a modernizar el sistema clásico del *Armenrecht*, y al respecto, se puede destacar la sentencia dictada el 19 de diciembre de 1972 por la Corte Constitucional, declarando la inconstitucionalidad de los artículos 66, segundo párrafo, y 67, de la Ordenanza Procesal Civil de 1895, por considerar que infringía, en perjuicio de los abogados designados como asesores de las partes carentes de recursos económicos, el principio de igualdad ante la ley, ya que hace pesar sobre los mismos la obligación, que no tienen otros profesionistas, de prestar sus servicios gratuitamente.

La propia Corte Constitucional observó que si bien el legislador federal austríaco fija periódicamente una compensación a los colegios de abogados por los servicios de defensa procesal prestados por sus miembros, dicha compensación, además de ser muy inferior a la que correspondería a los propios abogados de acuerdo con el arancel respectivo, no se destina a compensar dichos servicios, sino para sufragar gastos de seguridad social de toda la profesión.

En opinión de la doctrina, esta sentencia obligará al legislador federal austríaco a modernizar el sistema, estableciendo una remuneración adecuada para los servicios profesionales de los abogados asesores de los necesitados en los procesos civiles.⁶⁴

⁶¹ Cfr. Bruno Oppetit, *op. ult. cit.*, pp. 45-46.

⁶² Cfr. Philip A. Stohr, *The German System of Legal Aid*, cit., pp. 807-808.

⁶³ Cfr. Mauro Cappelletti y Nicoló Trocker, *Defensore del povero: e il dell'Austria (mentre l'Italia resta ancora a guardare)* en "Il Foro Italiano", Roma, 1973, pp. 12-13, nota 27, del sobretiro.

⁶⁴ Cfr. Mauro Cappelletti y Nicoló Trocker, *op. ult. cit.*, pp. 7-15.

c') En Italia también se han hecho intentos para modificar el sistema tradicional de los servicios gratuitos de los abogados privados como asesores de los necesitados, sustituyéndolo por un verdadero procedimiento de ayuda judicial, de acuerdo con dos proyectos redactados por el gobierno, ninguno de los cuales ha alcanzado todavía aprobación legislativa.

El primero de dichos proyectos, número 322, fue presentado ante el Senado el 19 de noviembre de 1968, y después de largos debates tanto legislativos como doctrinales, fue aprobado por dicha cámara el 10 de marzo de 1971 y transmitido a la Cámara de Diputados para su examen, pero quedó sin efecto en virtud de la disolución de la referida legislatura el 28 de febrero de 1972.⁶⁵

Este proyecto aprobado por el Senado en 1971 modificaba el procedimiento vigente, sustituyendo el patrocinio gratuito de los abogados privados, por el asesoramiento remunerado por el Estado de los mismos abogados que intervinieran como asesores de los necesitados en todas las ramas de enjuiciamiento, y esta compensación se fijaba de acuerdo con el arancel profesional ordinario, para evitar discriminaciones en la propia defensa. También se establecía la remuneración por parte del Estado de los peritos, auxiliares judiciales, notarios y otros funcionarios que fuesen llamados a prestar su auxilio en el proceso en beneficio del que hubiese obtenido la ayuda judicial (artículo 2º del citado proyecto).

Inclusive en la terminología advertimos un cambio en el referido proyecto, en cuanto se sustituye el tradicional concepto de pobreza por uno más amplio, abandonándose la denominación anterior de "*stato di povertà*" por el de "*stato di non abbenza*".

Se simplificaban notablemente los requisitos para obtener el patrocinio judicial, ya que no se exigía la comprobación de la probabilidad de éxito de la pretensión, sino que el proyecto se limitaba a establecer que era suficiente que la citada pretensión no apareciese como manifiestamente infundada en las causas no penales, y además el estado de necesidad económica se presumía tomando en cuenta la situación impositiva del solicitante, la cual se calculaba con mayor flexibilidad en las controversias de trabajo, de seguridad social y las de carácter agrario (artículo 11).

También se simplificaba el procedimiento necesario para lograr la ayuda judicial, en cuanto la solicitud podía presentarse oralmente —en la actualidad debe ser forzosamente por escrito y con pesadas formalidades— ante el secretario (*cancelliere*) del juzgado municipal (*pretura*), del domicilio o de la residencia del peticionario; y la propia petición se enviaba a una comisión especial que debía funcionar en cada tribunal, a fin de que resolviese sobre la solicitud.

⁶⁵ Cfr. Mauro Cappelletti, *Due disegni di legge istitutivi del patrocinio statale*, cit., pp. 267-268.

Como otros aspectos positivos del proyecto pueden señalarse las disposiciones según las cuales, el beneficiado, con la ayuda podía elegir su propio defensor entre los abogados en ejercicio, dentro de ciertos límites territoriales (artículo 15), y que la ayuda legal una vez obtenida subsistía en todas las instancias y grados del juicio (artículo 9º) ya que según el sistema vigente debe renovarse al interponerse los diversos medios de impugnación.

Un sector de la doctrina consideró aceptable el proyecto, si se le comparaba con la legislación todavía vigente, pero señaló el defecto ostensible de no establecer además de la ayuda judicial, la consulta legal extraprocesal;⁶⁶ para otros tratadistas el proyecto debía superarse y sustituirse por uno más progresista, tomando en cuenta los avances logrados en esta materia en las legislaciones de Inglaterra y los Estados Unidos.⁶⁷

En virtud de haber quedado sin efecto el proyecto aprobado en 1971 por el Senado, el gobierno italiano redactó un nuevo proyecto, el número 453, que se presentó el 16 de octubre de 1972, también ante el Senado, el cual fue objeto de nuevos debates, por lo que fue reelaborado por la Comisión de Justicia de la misma cámara en mayo de 1973.

El proyecto reelaborado en 1973 es bastante similar al aprobado por el propio Senado en 1971, con algunas modificaciones de detalle, pero en lo esencial se siguen los mismos lineamientos del anterior, insistiéndose en la creación de comisiones de defensa de los necesitados en la sede de cada tribunal, para decidir sobre el beneficio, determinando la ayuda total o parcial, de acuerdo con los límites que señala el artículo 16, de un ingreso anual no superior a los dos o tres millones de liras.

Tampoco en este segundo proyecto se introduce la ayuda o consulta extrajudicial, a pesar de la insistencia de la doctrina, ya que el beneficio consiste únicamente en el asesoramiento en el curso de todo tipo de proceso, incluyendo como en el primer proyecto, el pago por parte del Estado de los honorarios del abogado defensor, la dispensa de las costas judiciales, y el de los gastos ocasionados por los servicios de peritos, auxiliares de la administración de justicia, notarios, etcétera; todo ello en forma parcial o total, de acuerdo con los ingresos del beneficiado (artículos 12 y 13).

Si bien con un ámbito más restringido de aplicación, pero tomando en cuenta las ideas expresadas en los dos proyectos anteriormente mencionados, el legislador italiano expidió disposiciones tutelares de ayuda judicial, en relación con los procesos laborales y de seguridad social, al reformar sustancialmente el título IV del libro segundo del Código Procesal Civil de 1940, de acuerdo con la Ley de 11 de agosto de 1973, número 533.

En efecto, en los artículos 10 a 16 del último ordenamiento mencionado,

⁶⁶ Cfr. Mauro Cappelletti, *op. ult. cit.*, pp. 269-273.

⁶⁷ Cfr. Vittorio Denti, *A proposito di riforma del gratuito patrocinio*, en su libro "Proceso civile e giustizia sociale", cit., pp. 137-140.

se establecen disposiciones sobre la gratuidad del proceso y respecto del patrocinio estatal de los que participan en este tipo de procesos y carezcan de medios económicos.

El artículo 10 deroga todas las disposiciones legales relativas a impuestos y costas judiciales en los procesos en los cuales se dirimen conflictos laborales y de seguridad social, estableciendo dicho precepto que los gastos respectivos deben ser cubiertos por el erario público.

Los restantes preceptos determinan la ayuda judicial a cargo del Estado y en beneficio de los que participan en este tipo de procesos, si sus pretensiones no son manifiestamente infundadas y carecen de medios económicos suficientes, considerándose como tales, a aquellos que reciben un ingreso anual neto no mayor de dos millones de liras, situación que debe manifestarse en una declaración del interesado, con firma autenticada por un notario o funcionario municipal, y que se debe acompañar a la petición de ayuda judicial ante el juez de la causa.

El citado juzgador debe resolver a la mayor brevedad, en auto motivado, sobre la petición de ayuda judicial, y si la considera procedente, debe designar al abogado defensor señalado por el beneficiario en su solicitud, y en ausencia de este señalamiento, la designación debe hacerse por el colegio de abogados local.

La ayuda judicial comprende el pago del honorario del abogado defensor, así como el de todas las costas y gastos judiciales y procesales, en todas las instancias y ante cualquier jurisdicción competente para resolver los conflictos laborales y de seguridad social, y sólo debe reiterarse la solicitud de ayuda cuando el beneficiario obtenga una resolución desfavorable y pretenda formular una impugnación.^{67 bis}

f) También en América Latina se observa un cierto adelanto en algunos códigos procesales recientes y en las reuniones de los procesalistas, para sustituir el sistema tradicional del beneficio de pobreza por otro más moderno.

Podemos señalar que también se está abandonando paulatinamente el vocablo "*pobreza*" como motivo del asesoramiento legal, para adoptar el de "*asistencia social gratuita*", como lo hace el artículo 89 del Código Procesal Civil y Comercial de Guatemala de 1964;⁶⁸ o el de "*beneficio de litigar sin gastos*", de acuerdo con el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Argentina

^{67 bis} Sobre la reforma del Código Procesal Civil y el análisis de la mencionada ley de 11 de agosto de 1973, número 533, cfr. Andrea Proto Pisani, *Tutela giurisdizionale differenziata e nuovo processo del lavoro*, en "Foro Italiano", Roma, 1973, pp. 38 a 75 del sobretiro; Giancarlo Pezzano, *La gratuità del giudizio e in patrocinio statale*, en el libro colectivo intitulado "Le controversie in materia di lavoro. Legge 11 agosto 1973, n. 533", Bologna-Roma, 1974, pp. 561-577.

⁶⁸ Cfr. Mario Aguirre Godoy, *Derecho procesal civil*, tomo I, Guatemala, 1973, pp. 853-860.

de 1967⁶⁹ y otros Códigos Procesales de las Provincias de la República Argentina, en la inteligencia de que la jurisprudencia ríoplatense ha interpretado de manera flexible el requisito de "carencia de recursos" a que se refieren los últimos ordenamientos citados.⁷⁰

Por otra parte, en los congresos de derecho procesal también se ha iniciado un movimiento, así sea incipiente, para lograr un instrumento más flexible de auxilio o defensa legal de los que carecen de recursos suficientes para soportar los gastos del proceso.

En esta dirección podemos señalar, que en las Quintas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal, efectuadas en las ciudades de Bogotá y Cartagena, Colombia, los días 22 a 29 de junio de 1970, se aprobó la conclusión general de que: "Debe asegurarse la efectiva igualdad de las partes en todas las actuaciones del proceso", aun cuando más adelante se insistió en el procedimiento clásico del patrocinio judicial gratuito por los colegios de abogados.⁷¹

Un paso adelante se dió en el VII Congreso Nacional Argentino de Derecho Procesal, efectuado en la ciudad de Mendoza durante los días 9 a 14 de octubre de 1972, en el cual se examinó el tema de: "La garantía de igualdad frente a la desigualdad económica de las partes. El beneficio de litigar sin gastos y la defensa gratuita. Su equidad y eficacia."

Al respecto, se aprobaron varias conclusiones entre las cuales se sostuvo, que la intervención del Estado tendiente a la nivelación social de la asistencia jurídica tanto en el campo del proceso como de carácter extrajudicial, se justifica cuando la desigualdad económica de las partes pueda alterar el principio de igualdad ante la ley; y al respecto se propuso la revisión de los sistemas vigentes de asistencia gratuita, proponiéndose que dicha institución debería comprender, además del beneficio de litigar sin gastos, la *consulta* y la asistencia en el proceso contencioso y voluntario y en toda clase de materias.

También se propuso que se conservara el sistema de la competencia judicial para la concesión del beneficio, pero suprimiendo la facultad del juzgador para otorgarla tomando en cuenta la admisibilidad de la pretensión respectiva (*fumus boni iuris*).

Se aprobó que para atender los gastos que origine la defensa de quienes carecen de ingresos suficientes, debería crearse un fondo de asistencia, *cuyos recursos deberían ser provistos por el Estado*, aun cuando administrados por la entidad profesional respectiva, en la inteligencia de que los honorarios

⁶⁹ Sobre los lineamientos esenciales del citado código, cfr. Santiago Sentís Melendo, *El nuevo Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Argentina (Ley 17,454)*, en "Revista de Derecho Procesal Iberoamericana", Madrid, 1969, núm. 4, pp. 957-995.

⁷⁰ Cfr. Francisco Mancuso, *El beneficio de litigar sin gastos y la defensa gratuita*, en "Revista de Estudios Procesales", núm. 16, Rosario, Argentina, junio de 1973, pp. 68-71.

⁷¹ Cfr. Hernando Devis Echandía, *V Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal*, en "Estudios de Derecho", núm. 78, Medellín, Colombia, septiembre de 1970, p. 394.

profesionales causados por la defensa del beneficiado serían abonados con cargos al citado fondo de asistencia atendiendo a las pautas de la ley arancelaria, pero reducidos al mínimo en la escala respectiva.

Finalmente, se aceptó la proposición de que la asistencia jurídica debería prestarse por el profesional que eligiera el beneficiario, sin perjuicio de la ayuda realizada por las mismas entidades profesionales, conforme a sus estatutos, ya que a estas últimas debería corresponder el control de la asistencia y la recuperación de los gastos respectivos.⁷²

Con motivo del citado congreso argentino, en la doctrina también se descubre la tendencia hacia la ampliación del beneficio del auxilio legal no sólo en el ámbito judicial, sino también respecto de la consulta legal y comprendiendo el beneficio a los indigentes en sentido estricto y además a los que carezcan de recursos suficientes para cubrir los gastos del proceso, aun cuando posean bienes o medios para cubrir sus necesidades vitales y las de su familia.⁷³

14. En resumen, esta primera etapa de modernización de la tradicional asistencia procesal, puede caracterizarse como sigue:

a) Cambio de la denominación de "pobreza" por una más amplia y flexible, que permita tomar en cuenta la situación económica del beneficiario, en relación con los gastos del proceso y la consulta legal.⁷⁴

b) El beneficio se otorga no sólo a los indigentes, que la reciben en forma total, sino que se extiende también a los que perciben ingresos medianos, pero que son insuficientes para soportar los gastos que significa la defensa de sus derechos sin menoscabo de un mínimo de subsistencia, y a los cuales se concede una ayuda parcial.

c) Sustitución del asesoramiento gratuito y voluntario de los abogados privados, por un sistema de remuneración a los propios abogados, a cargo del Estado, el cual también cubre los restantes gastos procesales.

d) Extensión de la ayuda legal a la consulta o asesoramiento extraprocesal (*legal advice*), cuyos gastos son también cubiertos por el Estado.

e) Simplificación del procedimiento para obtener el beneficio, el cual se depura de elementos formalistas, y se sustituye la exigencia de la prueba del

⁷² Cfr. Crónica, *VII Congreso Nacional de Derecho Procesal*, en "Revista de Estudios Procesales", núm. 14, Rosario, Argentina, diciembre de 1972, pp. 111-112 y Francisco Mancuso, *El beneficio de litigar sin gastos*, cit., pp. 79-83.

⁷³ Cfr. Francisco Mancuso, *op. ult. cit.*, pp. 74-78; Carlos Enrique Heller, *Defensa de pobres o asistencia jurídica integral*, en "Revista de Estudios Procesales", núm. 14, Rosario, Argentina, diciembre de 1972, pp. 26-31.

⁷⁴ Cfr. Vittorio Denti, *L'assistenza giudiziaria ai poveri e la sua recente evoluzione*, cit., pp. 36-41.

posible éxito de la pretensión procesal (*fumus boni iuris*) por el simple requisito de que la misma pretensión no sea manifiestamente infundada.

V. *La tendencia del asesoramiento jurídico como institución de seguridad social.*

15. Un segundo paso en el desarrollo de los instrumentos de asesoramiento legal a las personas que carecen de los recursos suficientes para obtener el auxilio de un abogado, ha consistido en su transformación en instituciones de seguridad social.

Examinaremos el problema en dos sectores esenciales, primeramente en cuanto a la implantación de esta nueva concepción en los Estados Unidos y los esfuerzos que se han efectuado o propuesto en otros países occidentales en el mismo sentido, y en segundo lugar un examen así sea superficial de los que pueden considerarse como instrumentos similares en la Unión Soviética, como el modelo que siguen los restantes países socialistas.

16. Ya hemos señalado que hasta hace poco tiempo imperaba en los Estados Unidos el sistema tradicional, es decir, el de la asistencia judicial por conducto de asociaciones privadas que se apoyaban en un porcentaje considerable, en los servicios voluntarios y gratuitos de abogados particulares.

Sin embargo, con motivo de la legislación que se expidió durante la administración del presidente Johnson en la llamada "lucha contra la pobreza" (*War on Poverty*), se sentaron las bases para crear un programa de servicios legales que se ha incrementado notablemente en los últimos años.

En efecto, los principios básicos de ese programa fueron introducidos por la *Economic Opportunity Act* expedida en 1964, y en la cual se creó el llamado *Program of the Office of Economic Opportunity* (OEO), de acuerdo con el cual, se destinaban fondos gubernamentales para el establecimiento de servicios e información de carácter social, entre los cuales se introdujo en el año de 1965 el programa de servicios legales (*Legal Services Program*), que permitió la creación de oficinas especiales para la prestación de los mismos, de las cuales funcionaban 551, que empleaban 1,157 abogados de tiempo completo, en septiembre de 1966.

De acuerdo con esta experiencia, en el propio año de 1966 se reformó la citada ley de 1964, para introducir en forma expresa los programas de servicios legales, que no estaban contemplados inicialmente, habiéndose destinado un mínimo de 22 millones de dólares para su prestación en el año fiscal de 1967.⁷⁵

⁷⁵ Cfr. Daniel H. Lowenstein y Michel J. Waggoner, *Note, Neighbourhood Law Offices: The New Wave in Legal Services for the Poor*, en "Harvard Law Review", Cambridge,

El aspecto que se ha señalado como el más importante de estos servicios sociales de carácter legal, es el establecimiento de las oficinas legales de barrio (*Neighbourhood Law Firms*) en los sectores populares y en los distritos rurales, en los cuales no existían abogados disponibles, y que funcionan como organismos independientes, a base de contratos anuales con los organismos oficiales, y cuyo patrimonio se forma con aportaciones del gobierno federal en un ochenta o noventa por ciento, y el otro diez por ciento es cubierto por los gobiernos locales.⁷⁶

Estas oficinas legales cuentan con un personal de abogados de tiempo completo y estudiantes de las escuelas de derecho, que prestan un servicio remunerado por los propios organismos, tanto de asesoría extrajudicial, como asesoramiento procesal.⁷⁷

Los servicios legales que prestan las mencionadas oficinas son sumamente completos y podríamos calificarlos de "integrales" —aun cuando se ha abusado mucho de este calificativo— en cuanto comprende tanto la consulta legal (*legal advice*) como el auxilio judicial propiamente dicho (*legal aid*), incluyendo también, cuando resulta conveniente, una orientación de carácter económico y político.⁷⁸

Además, se desarrollan labores de educación jurídica, proporcionando la información y la divulgación necesarias para que las personas de escasos recursos puedan hacer valer eficazmente sus derechos, incluyendo también la labor de elaboración de proyectos de ley para beneficiar a los sectores marginados.⁷⁹

Un aspecto que merece destacarse dentro de los servicios que han venido prestando estas oficinas jurídicas, consiste en el ejercicio ante los tribunales de las llamadas "*acciones colectivas*" (*class o representative actions*), es decir aquellas pretensiones que se hacen valer por una o más personas en representación de todo un grupo social que tiene intereses comunes, o bien que persigue objetivos similares, pero cuyo número es tan grande que no puede reunirse fácilmente.⁸⁰

Estas acciones colectivas provienen del derecho inglés tradicional, pero se han perfeccionado de manera paulatina en la actualidad y han llegado a constituir un medio eficaz para la tutela de derechos colectivos o de los intereses de un determinado grupo social, como los trabajadores de un sector

Mass., febrero de 1967, pp. 805-806; Mauro Cappelletti, *Legal Aid*, cit., pp. 376-379; James Gordley, *Legal Aid*, cit., pp. 411-412.

⁷⁶ Daniel H. Lowenstein y Michel J. Waggoner, *Neighbourhood Law Offices*, cit., pp. 833-834.

⁷⁷ Cfr. Mauro Cappelletti, *Legal Aid*, cit., pp. 378-379.

⁷⁸ Cfr. *op. ult. cit.*, p. 379.

⁷⁹ Cfr. Daniel H. Lowenstein y Michel J. Waggoner, *Neighbourhood Law Offices*, cit., pp. 810-813.

⁸⁰ Cfr. Bruno Oppetit, *L'aide judiciaire*, cit., p. 43.

del comercio o la industria, los consumidores, los inquilinos, los contribuyentes, etcétera.⁸¹

Dicha institución fue introducida en la legislación federal de los Estados Unidos en 1842; reestructurada en 1912, al incluirse en las reglas del procedimiento civil federal, artículo 23, y modificada recientemente, a través de las reformas de 1966, con el objeto de otorgar a estas reclamaciones colectivas mayor flexibilidad y precisión, de acuerdo con el criterio de la jurisprudencia.⁸²

Por otra parte, como las oficinas legales de barrio no cuentan con fondos suficientes para contratar los servicios del personal de tiempo completo que necesitan, se están utilizando dos métodos complementarios, el primero de los cuales se ha hecho consistir en la reclamación de las costas procesales, incluyendo los honorarios de los abogados proporcionados por las propias oficinas y que se exige a la parte perdedora en un juicio, en el cual el asistido por los servicios legales ha obtenido sentencia favorable; y si bien esta pretensión ha encontrado resistencia en los tribunales en virtud de que la condena en costas no es una regla general en el derecho estadounidense, se está abriendo paso la necesidad de concederla en beneficio de estas oficinas, al menos en ciertos casos.⁸³

El otro procedimiento complementario ha recibido el nombre de *Judicare*—como un equivalente legal de los servicios médicos o *Medicare*— y consiste en el empleo de los servicios profesionales, para uno o más casos específicos, por parte de abogados privados, que son contratados ya sea por las oficinas locales de seguridad social o comunitaria (*Welfare Office* o *Community Action Program*), o inclusive por una oficina legal (*Neighbourhood Law Firm*), cubriéndose el mínimo de la tarifa legal.⁸⁴

Todos estos servicios legales se han extendido paulatinamente a ciertos grupos raciales marginados, como los indios estadounidenses, que anteriormente carecían de asesoramiento, pero recientemente la OEO ha establecido oficinas en varios lugares de residencia de las tribus respectivas, oficinas que han procurado despertar la conciencia de estos grupos en cuanto a su protección legal contra la explotación exterior.⁸⁵

Cabe destacar también que contrariamente a lo que ocurrió con los servi-

⁸¹ Cfr. Joseph J. Simeone, *Procedural Problems of Class Suits*, en "Michigan Law Review", Ann Arbor, Michigan, mayo de 1962, pp. 905-965.

⁸² Cfr. Benjamin Kaplan, *Continuing Work of the Civil Committee 1966 Amendments of the Federal Rules of Civil Procedure*, en "Harvard Law Review", Cambridge, Mass., diciembre de 1967, pp. 375-400.

⁸³ Note: *Awards of Attorney's Fees to Legal Aid Offices*, en "Harvard Law Review", Cambridge, Mass., diciembre de 1973, pp. 411-425.

⁸⁴ Cfr. Daniel H. Lowenstein y Michel J. Waggoner, *Neighbourhood Law Offices*, cit., pp. 848-850.

⁸⁵ Cfr. Warren H. Cohen y Philip J. Mause, *The Indian: The Forgotten American*, en "Harvard Law Review", Cambridge, Mass., junio de 1968, pp. 1835-1836.

cios médicos de seguridad social, que no fueron vistos con buenos ojos por los colegios profesionales respectivos en sus comienzos, los colegios de abogados apoyaron desde sus inicios a los programas de servicios legales para los grupos marginados social y económicamente, y sólo algunos abogados se opusieron a su establecimiento, por considerar que implicaban una invasión a la libre práctica profesional.⁸⁶

Finalmente, el 25 de julio de 1974 se reformó la *Legal Services Corporation Act*, para establecer un Consejo Federal con residencia en Washington, D. C., con el fin de apoyar financieramente la asistencia legal en los procedimientos que no tengan carácter criminal, encabezado por un patronato (*Board of Directors*) integrado por once miembros con derecho a voto, de los cuales no pueden pertenecer más de seis al mismo partido, y la mayoría deben ser abogados y todos designados por el presidente de los Estados Unidos con aprobación del Senado por un periodo de tres años. Este consejo designa un director del Servicio de la Defensa Legal y otros funcionarios, todos ellos abogados, pero sin voto en el propio consejo.

El gobernador de cada entidad federativa debe nombrar anualmente un Consejo Asesor (*Advisory Council*), de nueve miembros, también en su mayor parte abogados, con el objeto de que vigile el cumplimiento del citado ordenamiento en cada Estado, pero si sus integrantes no son designados en un plazo de noventa días, el nombramiento respectivo puede hacerlo el Consejo Federal mencionado.

17. Además de los citados programas de servicios legales como parte de la seguridad social, que hemos descrito en forma tan breve, se han perfeccionado en los Estados Unidos otros sistemas de auxilio legal en beneficio de personas de escasos o medianos recursos, y que complementan la acción del gobierno federal ya mencionada.

a) En primer término podemos mencionar los llamados “servicios legales de grupo” (*Group Legal Services*) y que en esencia consisten en la formación de asociaciones privadas de carácter mutualista, uno de cuyos fines es proporcionar a sus miembros la información jurídica necesaria y ponerlos en contacto con los abogados que los pueden asesorar en la defensa de sus derechos, inclusive ante los tribunales.⁸⁷

Estos servicios legales se proporcionan a los miembros de estas asociaciones ya sea en forma abierta (*open panel*), es decir, a través del abogado que libremente elija el interesado, o bien de manera cerrada (*closed panel*), por conducto de uno o varios abogados determinados, con la ventaja, en este

⁸⁶ Cfr. Lowenstein y Waggoner, *Neighbourhood Law Offices*, cit., pp. 839-845.

⁸⁷ Cfr. Note. *Group Legal Services. A Blessing in Disguise for the Legal Profession*, en “Iowa Law Review”, Iowa City, octubre de 1972, pp. 174-196.

último sistema, de que se pueden obtener honorarios más reducidos que los que normalmente se cobran.

Los mencionados servicios legales de grupo fueron objetados en sus comienzos por los colegios de abogados, los que consideraron que este sistema infringía las reglas de ética profesional.

Al respecto, la Suprema Corte Federal estableció en varias resoluciones bien conocidas, como las pronunciadas en los asuntos de *NAACP v. Button* (1963); *Brotherhood of Railroad Trainemen v. Virginia ex, rel. Virginia State Bar* (1964); *United Mine Workers v. Illinois State Bar Association* (1967), y *United Transport v. State Bar of Michigan* (1971), que los ciudadanos estaban autorizados por las Enmiendas Primera y Catorce de la Constitución Federal para constituir asociaciones que les impartieran servicios legales.

En tal virtud los mismos colegios profesionales aceptaron dichos servicios de grupo y elaboraron normas de ética profesional para los mismos.⁸⁸

b) En segundo término, varios despachos importantes de abogados de los Estados Unidos, impulsados especialmente por sus asociados jóvenes, han iniciado programas de servicio público de carácter legal, que se califican de: "*Pro Bono Work*", ya sea en forma independiente o en colaboración con los servicios jurídicos de seguridad oficial; especialmente con las *Neighbourhood Law Firms*, y para tales labores se han utilizado varios métodos, entre ellos, el establecimiento de oficinas en barrios populares, o bien destinando varios abogados por un tiempo o permanentemente para prestar asesoría legal a las personas que no puedan cubrir los honorarios normales, con lo cual se complementan los servicios de seguridad social mencionados.⁸⁹

18. Esta evolución de los servicios legales en los Estados Unidos, dentro de un concepto de seguridad social, han sido invocados como modelo para proponer instituciones similares en varios países occidentales.

a) Al respecto podemos señalar que en Inglaterra, si bien los colegios de abogados y procuradores contemplan con desconfianza una posible intervención del gobierno en la administración de los programas de servicios de carácter legal, se han formulado sugerencias para introducir oficinas de consulta legal paralelas a los servicios de seguridad social de carácter médico, y

⁸⁸ *The Supreme Court, 1967 Term; I Constitutional Law; D. Freedom of Speech and Association; 3. Litigation as a Protected Mode of Expression*, en: "Harvard Law Review", Cambridge, Mass., noviembre de 1968, pp. 138-143; William A. Roberts, *Union Group Legal Services Experiments in Group Legal Practice*, en: "Washington Law Review", Seattle, 1973, pp. 597-598.

⁸⁹ Cfr. Note. *Structuring the Public Service Efforts of Private Law Firms* en "Harvard Law Review", Cambridge, Mass., diciembre de 1970, pp. 410-423.

en este sentido ha insistido la asociación de abogados laboristas (*Society of Labour Lawyers*).⁹⁰

Sin embargo, en las discusiones que se han efectuado entre la asociación anterior y la de los abogados conservadores y los representantes de los colegios profesionales, se ha llegado a un sistema intermedio que consiste en proponer el establecimiento de oficinas permanentes de consulta legal (*Permanent Advisory Centres*) en las zonas más necesitadas de auxilio legal, bajo el control de la *Law Society*; y además la creación de un servicio de coordinación (*Advisory Liaison Service*) entre los organismos que actualmente desarrollan las labores de asistencia social (*Citizens' Advice Bureaux*) y los comités locales de la *Law Society*, con el objeto de que un cierto número de procuradores (*solicitors*) efectúe labores de consulta legal en los locales de los citados organismos de servicio social.

En cierta manera, estas propuestas han sido recogidas por la *Legal Advice and Assistance Act, 1972*, que entró en vigor en los primeros meses de 1973, y de acuerdo con la cual, se establece un servicio de coordinación entre los comités locales de la *Law Society*, los mencionados organismos de asistencia social, y los procuradores privados.⁹¹

b) En Italia es más apremiante la necesidad de un verdadero servicio de asistencia legal, en virtud de que todavía subsiste el sistema tradicional, ya que como hemos visto con anterioridad, no se ha logrado la aprobación de ninguno de los proyectos de ley presentados por el gobierno ante el Parlamento italiano.

Aun en el supuesto de aprobarse el último de los citados proyectos, de cualquier manera la doctrina ha hecho notar que sólo regula la ayuda estrictamente judicial y que no comprende el servicio de consulta extrajudicial.

En tal virtud, un grupo de tratadistas, por encargo del Sindicato de Abogados y Procuradores de Milán y Lombardía, elaboró un proyecto de ley de servicio legal, que fue discutido y aprobado en la reunión efectuada en el Palacio de Justicia de Milán el 24 de marzo de 1970, bajo la dirección del profesor Mauro Cappelletti, y entre cuyos aspectos debemos destacar la creación de *centros de consulta y asistencia extrajudicial*, que deberían establecerse en los municipios, en los organismos municipales de asistencia, los colegios de abogados y procuradores o en las facultades de derecho, de acuerdo con la decisión tomada por los comités regionales respectivos, después de escuchar a los interesados (artículo 6º).

Estos centros en cierto modo serían similares a los estadounidenses, ya que

⁹⁰ Cfr. Jacinta Rumi, *L'evoluzione dell'assistenza giudiziaria in Inghilterra*, cit., pp. 431-433.

⁹¹ Cfr. Vincenzo Varano, *Organizzazione e garanzie della giustizia civile*, cit., pp. 453-455; Alec Samuels, *Legal Advice and Assistance Act 1972*, en "The Modern Law Review", London, noviembre de 1972, pp. 630-633.

serían patrocinados por fondos proporcionados por el Estado, y en caso necesario también podrían proporcionar asesoramiento procesal.⁹²

c) En la República Federal de Alemania, en la cual como hemos dicho, el sistema de ayuda judicial (*Armenrecht*) funciona mejor que en otros países que poseen un sistema similar, sin embargo, no puede considerarse satisfactorio, y por ello se han intentado algunos otros medios complementarios.

Podemos citar el excelente estudio realizado por el destacado procesalista alemán profesor Fritz Baur, quien señala en esta dirección, el criterio establecido por algunas leyes específicas como la Ley de Patentes (*Patentgesetz*), que faculta al juez para abaratar el proceso (*Prozessverbilligung*), es decir, para fijar un monto razonable al objeto de la reclamación, que anteriormente se fijaba arbitrariamente por una de las partes, en perjuicio del que carecía de recursos económicos suficientes; y por otra parte, las controversias planteadas ante los tribunales que integran la jurisdicción social (*Sozialgerichtbarkeit*), están exentas de las costas judiciales (es decir, la llamada justicia gratuita), según los artículos 183 y 167 de la ley orgánica de los tribunales sociales (*Sozialgerichtgesetz*).

Pero como lo sostiene el mismo profesor Baur, los anteriores no son sino paliativos, en ausencia de su sistema general de seguridad social para la prestación de servicios legales, que deben cubrir un riesgo similar al de la enfermedad (*Rechtsschutzversicherung*).

Al respecto menciona que en Alemania ya funciona en forma parcial un sistema de seguros proporcionados por sociedades privadas en beneficio de ciertas empresas, especialmente de transporte, pero también de otros sectores de la industria, que cubren no sólo los daños que pueden recibir en sus operaciones, sino también los servicios legales necesarios, incluyendo el asesoramiento judicial, en su caso.

Estos seguros privados han progresado notoriamente, ya que entre 1965 y 1970 las primas cubiertas ascendieron de 218 a 400 millones de marcos y las cantidades pagadas sólo abarcaron el 45% de las primas, de manera que con gran agudeza, el profesor Baur propone el establecimiento de un seguro legal obligatorio, a cargo de compañías privadas de seguros, que cubrirían los riesgos de servicios jurídicos tanto extrajudiciales como procesales.⁹³

19. Por lo que se refiere al sistema de asesoría jurídica en los países socialistas, examinaremos únicamente su reglamentación en la Unión Soviética, ya que con pocas diferencias se han adoptado en los restantes países en los

⁹² Cfr. Vittorio Denti, *Un progetto di legge per l'istituzione dell'assistenza giudiziaria ai non abbienti*, en su libro ya citado, "Processo civile e giustizia sociale", pp. 151-163, y que incluye el texto del referido proyecto.

⁹³ *Armenrecht und Rechtsschutzversicherung*, en el volumen "Studi in memoria di Carlo Furno", Milano, 1973, pp. 94-101.

que impera un régimen similar y que han tomado como modelo al sistema soviético.⁹⁴

Aun cuando el ordenamiento jurídico soviético posee aspectos que lo apartan de los regímenes occidentales que hemos examinado en forma somera con anterioridad, sin embargo, en la materia que nos ocupa, se han establecido procedimientos de asesoramiento jurídico, tanto de consulta como de auxilio procesal, que cuando resulta necesario, se prestan en forma gratuita para las personas que carecen de los recursos suficientes para cubrir los honorarios normales.⁹⁵

Al respecto, debe hacerse notar que los abogados soviéticos no ejercen una profesión independiente, sino que todos ellos pueden considerarse como funcionarios del Estado —aun cuando no estrictamente empleados públicos— pues si bien están agrupados en colegios, estas asociaciones están sujetas al control de los Ministerios de Justicia de las repúblicas federadas correspondientes, por lo que los mencionados colegios se aproximan a la estructura de organismos públicos descentralizados por servicio, y se apartan de las asociaciones profesionales que existen en los países occidentales.⁹⁶

En esta virtud, debe distinguirse entre la asesoría legal que obligatoriamente deben prestar los colegios de abogados a todas las personas que lo soliciten en la Unión Soviética, de los servicios jurídicos que se proporcionan a determinadas personas en forma gratuita, ya sea por razón de la pretensión respectiva o por la situación económica del interesado,⁹⁷ y en el primer sentido es válida la afirmación del tratadista James Gordley, en el sentido de que todo el ordenamiento soviético constituye un sistema de asesoramiento legal.⁹⁸

Por otra parte, es preciso tener en cuenta, como lo destacan los juristas occidentales, los abogados propiamente dichos (*advokatura*) no son los únicos ni los más numerosos de aquellos que ejercen una profesión jurídica, pues en forma paralela a las actividades de la abogacía y con independencia de otros profesionistas como jueces, procuradores, notarios, profesores de Derecho, etcétera, existen los llamados “jurisconsultos” (en realidad, asesores), que se encuentran adscritos a las empresas, granjas y otros organismos

⁹⁴ Para un examen panorámico de los ordenamientos fundamentales de los países socialistas, incluyendo al modelo de la Unión Soviética, cfr. Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, 2a. ed., Milano, 1970, pp. 263-298; *Introduzione al derecho constitucional comparado*, trad. Héctor Fix-Zamudio, México, 1975.

⁹⁵ Cfr. especialmente, Paolo Pecori, *Il “costo” del processo civile e i non abbienti nell’Unione Sovietica*, en “Rivista di Diritto Processuale”, Padova, abril-junio de 1970, pp. 261-262.

⁹⁶ Cfr. Donal D. Berry y Harold J. Berman, *The Soviet Legal Profession*, en “Harvard Law Review”, Cambridge, Mass., noviembre de 1968, especialmente pp. 12-16; Lawrence M. Friedman y Zigurds L. Zile, *Soviet Legal Profession: Recent Developments in Law and Practice*, en “Wisconsin Law Review”, enero de 1964, pp. 39 y ss.

⁹⁷ Cfr. Paolo Pecori, *Il “costo” del processo civile*, cit., pp. 264-267.

⁹⁸ *Legal Aid*, cit., p. 390.

colectivos, para la gestión de sus problemas jurídicos, incluyendo su representación ante los tribunales y organismos arbitrales.⁹⁹

Además, los abogados en sentido estricto han sido objeto de constantes censuras en los países socialistas, ya que sus actividades se estiman escasamente revolucionarias, por lo que han pasado por varias etapas favorables o desfavorables, tanto en la opinión pública como en la de los círculos oficiales.

En este sentido, podemos señalar brevemente, que después de haberse suprimido totalmente los colegios de abogados de la época zarista, de acuerdo con la Ley de 27 de mayo de 1922, y con motivo de la Nueva Economía Política (NEP), instaurada por Lenin, se restableció la profesión de abogado, organizándose los llamados colegios de defensores, integrados por profesionistas que podían actuar inclusive con base contractual, debido a la existencia restringida de empresas privadas, pero no forzosamente se exigía una educación jurídica especializada.

Después de pasar por situaciones variables, finalmente se reguló el ejercicio de la abogacía a través de la ley federal de 16 de agosto de 1939, que estableció definitivamente los colegios de abogados, pero bajo un control muy directo de las autoridades gubernamentales, no obstante que teóricamente los citados colegios podían autogobernarse.¹⁰⁰

Con posterioridad a la muerte de Stalin en 1953, se advierte una liberalización en el control de los colegios de abogados, incluyendo la descentralización de su regulación jurídica, y esto explica que se hubiese expedido el 25 de julio de 1962, la ley que regula la abogacía en la República Federada de Rusia, la mayor y más importante de las entidades soviéticas, y esta ley fue seguida por otras similares, expedidas por las restantes repúblicas federadas.¹⁰¹

Aun cuando esta ley de 1962 y las otras que se dictaron siguiendo su modelo, no alteraron sustancialmente la estructura de la abogacía soviética establecida en la ley federal de 1939, puede advertirse en algunos aspectos secundarios y especialmente en su aplicación, un nuevo espíritu derivado de las reformas procesales y sustantivas iniciadas especialmente a partir de 1955, y que implican una liberalización de la legislación anterior de carácter autoritario,¹⁰² que se ha calificado como "humanismo socialista".¹⁰³

⁹⁹ Cfr. Donald D. Barry y Harold J. Berman, *The Soviet Legal Profession*, cit., pp. 6-7; Lawrence M. Friedman y Zigurds L. Zile, *Soviet Legal Profession*, cit., pp. 69 y ss.

¹⁰⁰ Cfr. Friedman y Zile, *op. ult. cit.*, pp. 33-34.

¹⁰¹ Una traducción completa al inglés del texto de la ley rusa de 1962, aparece comentada en el estudio de Friedman y Zile, mencionada en la nota anterior, pp. 39-69.

¹⁰² Un resumen panorámico del espíritu de la reforma jurídica posterior a la muerte de Stalin, puede consultarse en el profundo estudio de Harold J. Berman, *The Dilemma of Soviet Law Reform*, en "Harvard Law Review", Cambridge, Mass., marzo de 1963, pp. 929-951.

¹⁰³ Cfr. John N. Hazard, *Socialisme et humanisme*, Paris, 1956.

Este humanismo socialista, que también ha desembocado en la defensa de la "legalidad socialista", ha repercutido en beneficio de las profesiones jurídicas, y entre ellas, de la abogacía, ya que como lo han hecho notar los estudiosos occidentales, se advierte la tendencia entre los juristas soviéticos, a sostener la independencia y autonomía de los abogados para la defensa de los intereses de sus clientes, inclusive frente a los organismos gubernamentales.¹⁰⁴

El fundamento de las leyes de abogacía de las repúblicas federadas de la Unión Soviética, se apoya en el artículo 13 de las "Normas fundamentales sobre el ordenamiento judicial de la URSS, de las Repúblicas Federadas y de las Repúblicas Autónomas", expedidas el 18 de diciembre de 1961, y que dispone: "A fin de garantizar la defensa en el proceso y ofrecer a los ciudadanos, a las empresas, a las instituciones y a las organizaciones toda forma de *asistencia jurídica*, existen los colegios de abogados, como asociaciones voluntarias de personas que ejercitan la profesión de abogado, y constituidas por un reglamento orgánico aprobado por el Soviet Supremo de la República Federada."^{104 bis}

No obstante el carácter "voluntario" de los citados colegios, de acuerdo con el artículo 4º de la Ley mencionada de 1962, ninguna persona que no pertenezca a los mismos puede ejercer la profesión de abogado.

20. Analizaremos muy brevemente la organización y funciones de los colegios de abogados de acuerdo con la ley rusa de 1962, que como hemos dicho, ha sido el modelo de los ordenamientos similares de las restantes repúblicas federadas de la Unión Soviética.

Los referidos colegios de abogados se gobiernan por un órgano supremo, que es la asamblea general de sus miembros, y por un presidium y una comisión de control, estos últimos designados por la asamblea por un periodo de dos años (artículos 15 y 18 de la citada Ley de 1962).

No obstante el sistema anterior de autogobierno, las actividades de los colegios de abogados son organizadas, dirigidas y vigiladas por los Consejos de Ministros de las Repúblicas Autónomas y por el Comité Ejecutivo de los soviets de territorio, regiones y municipios (Moscú y Leningrado), y en toda la República Rusa, por el ministro de Justicia correspondiente (artículo 5º).

Los colegios mencionados prestan los servicios legales a través de *oficinas de consulta jurídica*, cuya ubicación y personal son determinados por el presidium del colegio respectivo y la aprobación del comité ejecutivo del soviet de distrito o municipal. Estas oficinas son dirigidas por un gerente, designado por el mismo presidium del colegio entre sus miembros (artículos

¹⁰⁴ Cfr. Barry y Berman, *The Soviet Legal Profession*, cit., pp. 15-17.

^{104 bis} Cfr. Paolo Pecori, *Il "costo" del processo civile*, cit., pp. 262-263.

19 y 24), por lo que la doctrina occidental estima que estas oficinas pueden equipararse a algunas que funcionan en Inglaterra y los Estados Unidos (*law offices*).¹⁰⁵

El gerente de cada una de estas *oficinas consultivas* distribuye el trabajo entre los abogados adscritos a la misma, tomando en consideración las solicitudes de los clientes, pero procurando que la citada distribución sea equitativa para todos los integrantes de la oficina, y además, fija las remuneraciones que corresponden a los abogados respectivos, que se cubren con los pagos que se hacen por los beneficiarios a la propia oficina, de acuerdo con los aranceles aprobados por el ministro de Justicia de la República Rusa, en Consejo de Ministros (artículo 6º), remuneración que debe corresponder a cada uno de los abogados de la oficina, de acuerdo con su labor (artículo 25).

Los servicios legales que prestan los abogados adscritos a las oficinas de consulta jurídica, no sólo comprenden las consultas propiamente dichas, sino también el asesoramiento judicial, incluyendo la intervención de los abogados en las investigaciones preliminares de los procesos penales, y la labor de divulgación y defensa de la legalidad socialista, a través de constantes conferencias en los centros de trabajo y los organismos colectivos (artículos 19, inciso f) y 30 de la ley de 1962, que estamos analizando.¹⁰⁶

Entre los preceptos que pueden estimarse novedosos en la citada Ley de 1962, en comparación con la de 1939, se consigna la posibilidad de aumentar los ingresos ordinarios de los abogados de cada oficina, los cuales son cubiertos según se ha visto con los pagos hechos por las personas físicas y colectivas que reciben los servicios legales, de acuerdo con los aranceles respectivos (artículo 35), ya que el presídium del colegio del cual depende la oficina correspondiente, puede conceder, a solicitud de los propios abogados, una remuneración adicional por su labor ejemplar en las actividades legales o por los problemas técnicos que se han tenido que abordar en las mismas, incluyendo también la concesión de distinciones honoríficas (artículos 38-39), y estas remuneraciones adicionales se conceden con frecuencia, debido al monto muy reducido de los aranceles.

21. Los anteriores son los servicios que se prestan normalmente a todas las personas físicas y colectivas que lo solicitan libremente en la República Rusa, y en toda la Unión Soviética, de acuerdo con las leyes republicanas respectivas, y por los cuales se deben cubrir cuotas muy bajas que se fijan, según se ha visto, por el Ministerio de Justicia correspondiente.

¹⁰⁵ Cfr. Friedman y Zile, *Soviet Legal Profession*, cit. p. 58.

¹⁰⁶ Según el citado artículo 30 de la Ley de 1962, "El abogado debe ser un modelo de estricta observancia de las leyes soviéticas, de pureza moral, y conducta irreprochable, con la obligación permanente de perfeccionar sus conocimientos, de incrementar su nivel ideológico-político y su preparación profesional, así como participar activamente en la propaganda del derecho soviético", cfr. Friedman y Zile, *op. ult. cit.*, pp. 61-62.

Sin embargo, también se ha previsto que los referidos servicios legales se presten en forma gratuita, tomando en cuenta dos factores, uno de carácter objetivo, que se refiere a la materia de la controversia, si se relaciona con la materia de trabajo, reclamación de daños ocasionados en materia civil y penal, etcétera, y el otro cuando el solicitante carece de los recursos económicos para cubrir las cuotas correspondientes.

El auxilio legal gratuito puede abarcar dos aspectos, el primero de los cuales es el relativo a la dispensa de las costas judiciales, que se cobran por acudir a los tribunales, y que también son muy bajas, pues en ocasiones van de una tasa de treinta *kopecs*, a otra de carácter proporcional del 1% al 6% del valor de la demanda; dispensa que puede acordar el juez de la causa (artículo 82 del Código Procesal Civil de la República Rusa).¹⁰⁷

También se exceptúan del pago de las cuotas que deben cubrirse a las oficinas de consulta jurídica, cuando se trata de reclamaciones similares a las que se señalaron anteriormente, aun cuando no coinciden forzosamente, tales como las relativas a las relaciones laborales, daños y perjuicios por actos civiles y hechos delictuosos, etcétera, y por motivos de carácter económico, por lo que todos los servicios legales pueden prestarse gratuitamente de acuerdo con la resolución que pronuncia el gerente de la oficina respectiva, a solicitud del interesado.¹⁰⁸

22. Como de cualquier forma, el pago de los servicios por parte de los solicitantes a las oficinas jurídicas, es muy reducido, también lo son en general, las remuneraciones que reciben los abogados adscritos a las propias oficinas, y como no existe el ejercicio libre de la profesión, se ha señalado por la doctrina occidental el poco aliciente que significa la abogacía si se compara con las restantes profesiones jurídicas, y así se destaca que mientras en toda la Unión Soviética existían aproximadamente 13 mil abogados en 1968, siete mil de los cuales residían en la República Rusa —porcentaje muy similar a los 12 898 abogados que actuaban en 1939 en toda la Unión— los juristas dedicados a las restantes actividades jurídicas, como jueces, jurisconsultos, procuradores, etcétera, llegaban casi a los cien mil en 1965.¹⁰⁹

Hasta cierto punto podemos comparar las actividades de las oficinas de consulta jurídica de la Unión Soviética, con las que realizan las *Neighbourhood Law Offices* de los Estados Unidos y los comités locales de la *Law Society* en Inglaterra; pero la orientación es diversa, en cuanto en la Unión Soviética y los restantes países socialistas que siguen su ejemplo, los servicios legales se proporcionan a todos los ciudadanos y personas jurídicas colectivas que los soliciten por una modesta cuota, y sólo por excepción se presta en forma

¹⁰⁷ Cfr. Paolo Pecori, *Il "costo del processo civile"*, cit., p. 264.

¹⁰⁸ Cfr. Paolo Pecori, *op. ult. cit.*, p. 266.

¹⁰⁹ Cfr. Barry y Berman, *The Soviet Legal Profession*, cit., p. 16 y nota 48.

gratuita tomando en cuenta la situación económica de los beneficiarios con la prestación de los referidos servicios.

En los países occidentales el auxilio legal prestado por los organismos oficiales o por los colegios de abogados, se proporciona gratuitamente o con un costo inferior al normal, exclusivamente en virtud de la situación económica de los solicitantes, ya que existiendo el ejercicio libre de la profesión, las personas de mayores recursos pueden acudir a los abogados particulares.

En este sentido concordamos con el profesor Denti en cuanto opina que la ayuda legal gratuita que se presta en los países socialistas, tiene carácter marginal y es el fruto, en sustancia, de una solución de compromiso o de transacción, ligado al papel todavía no bien definido de la abogacía.¹¹⁰

Sin embargo, debemos tomar en consideración que resulta un poco ilusorio pensar que los abogados del mundo socialista tengan una posición uniforme en cuanto a la remuneración que reciben por los servicios que prestan, y por eso se considera realista la Ley de 1962 en cuanto permite que reciban mayores ingresos los abogados que se destaquen en su labor de servicio social en las oficinas de consulta jurídica, situación que se ha criticado severamente por un sector de la opinión, como contraria al espíritu de la igualdad socialista, que se ha tolerado por necesidad.¹¹¹

No obstante las diferencias entre los dos sistemas de ayuda jurídica, la occidental y la socialista, observamos que en ambos existen las mismas necesidades de prestación de servicios legales para cubrir los riesgos de los conflictos de carácter jurídico, que se producen cada vez con mayor frecuencia y complejidad en la sociedad moderna.

23. Podemos señalar que esta segunda etapa en la evolución de la ayuda jurídica, presenta las siguientes características esenciales:

a) Posee claramente el carácter de institución de seguridad social destinada a cubrir el riesgo de los conflictos jurídicos de nuestra época, y que tienen similitud con las enfermedades, accidentes, cesantía, vejez, etcétera.

b) Los servicios legales se proporcionan por oficinas de consulta jurídica y de asesoramiento judicial, que se establecen en los lugares en los cuales dichos servicios son más necesarios, a través de oficinas integradas esencialmente por abogados de tiempo completo, cuya remuneración es cubierta por el Estado, en los países occidentales; y con los ingresos que obtiene la propia oficina por el cobro de los servicios, en los socialistas.

c) Se extienden dichos servicios al mayor número de personas que los requieran, superándose el concepto tradicional de pobreza, para substituirlo

¹¹⁰ *L'assistenza giudiziaria ai poveri e la sua recente evoluzione*, cit. p. 43.

¹¹¹ Cfr. Barry y Berman, *The Soviet Legal Profession*, cit., p. 16.

por el de necesidad, con lo cual se protege también a personas de ingresos medios, y en los regímenes socialistas a todos los que lo requieran pero en todo caso en proporción a sus recursos económicos.

d) También se amplía la materia de los referidos servicios jurídicos, para comprender además de la asesoría legal propiamente dicha, labores de información y educación jurídicas, reclamaciones de carácter colectivo, elaboración de proyectos de ley para beneficio de determinados grupos sociales etcétera.

24. De acuerdo con lo anterior, estimamos que la evolución, extraordinariamente dinámica que se observa en el asesoramiento jurídico, tanto en su aspecto de consulta legal como en el del asesoramiento procesal en sentido estricto, requiere de una profundización en el estudio de los problemas que plantea la prestación de los servicios legales, que todavía poseen, en la mayor parte de los ordenamientos latinoamericanos, un carácter individualista y liberal.

En un trabajo reciente hemos propuesto que debe establecerse en los países que todavía no lo tienen, un seguro de prestación de servicios jurídicos, a través de instituciones que podrían depender directamente del gobierno, y mejor aún, por conducto de organismos públicos descentralizados, que es el sistema predominante en el régimen del seguro social; dicho servicio debe contar con la colaboración dinámica de las escuelas de derecho y de los colegios de abogados, pero por conducto de oficinas dotadas de un cuerpo permanente y capacitado de asesores remunerados en forma decorosa y dedicados totalmente a la defensa gratuita o con aranceles muy bajos, de todos aquellos que carecen de recursos económicos suficientes.¹¹²

VI. Conclusiones.

De las reflexiones anteriores podemos destacar las siguientes conclusiones:

a) Advertimos en la actualidad un vigoroso movimiento en el procesalismo científico, en relación con los problemas que plantea la justicia social de nuestra época, y en este sentido podemos señalar que uno de los aspectos que han preocupado a los tratadistas en los últimos años ha sido el relativo a la prestación de servicios legales a todos los que requieran asesoramiento jurídico y carecen de los medios económicos para obtenerlo.

b) En este sentido se ha señalado que en el proceso tradicional de carác-

¹¹² Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Constitución y proceso civil en Latinoamérica*, México, 1974, p. 74.

ter individualista y liberal, el principio de la igualdad de las partes, derivado del genérico de la igualdad de los ciudadanos ante la ley, tenía un carácter puramente formal, de manera que fue necesario introducir en las nuevas ramas procesales que se conocen con el nombre de "derecho procesal social" y particularmente en el derecho procesal del trabajo, el principio equilibrador de las partes, que se conoce con el nombre de "igualdad por compensación".

c) Uno de los aspectos esenciales para lograr este equilibrio procesal, y genéricamente ante la ley, consiste en el establecimiento de los instrumentos de auxilio legal a todos aquellos que en mayor o menor medida no pueden contar con el auxilio de los abogados particulares.

d) Hasta hace poco tiempo, y todavía en muchas legislaciones, entre ellas las latinoamericanas, impera el sistema tradicional decimonónico, con ciertos aspectos caritativos provenientes de la Edad Media, y que consiste en la prestación exclusiva del asesoramiento procesal a aquellos que sean declarados "pobres", a través de un procedimiento formalista y complicado en el cual, además de demostrarse la indigencia, es preciso comprobar el posible éxito de la pretensión (*fumus bonus iuris*): servicio que se presta gratuitamente y en forma voluntaria por los colegios de abogados.

e) Una primera etapa en la evolución de esta institución ha consistido en el abandono paulatino de la *asistencia judicial*, para llegar al concepto de ayuda jurídica o legal (*legal aid*), que comprende también la consulta legal (*legal advice*), que supera el concepto de "pobreza" como motivo de la prestación de servicios legales, substituyéndolo por el de necesidad, como fundamento de esa prestación, y que se proporciona también a sectores de ingresos medios, ya sea en forma total o parcial, de acuerdo con la situación económica del solicitante; en la inteligencia de que los propios servicios se prestan por oficinas dotadas con personal calificado o remunerado por el Estado, o bien por abogados privados, pero cuyos honorarios son cubiertos por el mismo Estado, y como ejemplo pueda señalarse la Ley inglesa de 1949.

f) Un paso adelante en este desarrollo de los servicios legales ha consistido en su configuración como institución de seguridad social, que cubre un riesgo similar a las enfermedades, los accidentes, la cesantía, etcétera, y que se presta a los que tienen necesidad de los servicios legales, por oficinas situadas en los lugares más convenientes y que cuentan con abogados por el Estado, los que realizan actividades no sólo de consulta y asesoramiento procesal, sino también de información o educación jurídicas, defensa colectiva de grupos sociales, redacción de proyectos de ley etcétera, pudiendo señalarse al respecto a las *Neighbourhood Law Offices*, creadas en los Estados Unidos a partir de 1965, y en cierto modo, aun cuando con orientación diversa, a las

oficinas de consulta jurídica de la Unión Soviética y los otros países socialistas.

g) En consecuencia, debe establecerse, en los ordenamientos que no lo contemplen, un seguro de carácter social, que cubra el riesgo cada vez más apremiante de los conflictos jurídicos de nuestra época, a través de organismos oficiales, preferentemente descentralizados, que cuenten con un cuerpo suficiente de abogados que se dediquen completamente a la prestación de servicios legales, en todos sus aspectos, en beneficio de aquellos que los requieran, y en proporción a los recursos económicos de los solicitantes.

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO

**Director e Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas de la UNAM.**