



**CONFIDENCIAL
PARA DECISION**

DECIMONOVENO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Informe del Director General

**Sexto informe complementario:
Informe del Comité establecido para
examinar la reclamación en la que se alega
el incumplimiento por Chile del Convenio
sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29),
presentada en virtud del artículo 24
de la Constitución de la OIT por el
Colegio de Abogados de Chile A.G.**

I. Introducción

1. Por carta recibida el 31 de octubre de 2006 en la Oficina Internacional del Trabajo, el Presidente del Colegio de Abogados de Chile A.G., invocando el artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), presentó a la Oficina una reclamación en la que se alega el incumplimiento por Chile del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).
2. La reclamación se refiere a un convenio que ha sido ratificado por Chile y que está en vigor para dicho país ¹.
3. Las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo sobre la presentación de reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

Toda reclamación dirigida a la Organización Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al Gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho Gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

¹ El Convenio núm. 29 ha sido ratificado por Chile el 31 de mayo de 1933.

Artículo 25

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del Gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

4. El procedimiento que ha de seguirse en caso de una reclamación se rige por el Reglamento relativo al procedimiento para el examen de las reclamaciones presentadas en virtud de los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT².
5. De conformidad con los artículos 1 y 2, párrafo 1 de dicho Reglamento, el Director General comunicó la reclamación al Gobierno de Chile y la transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.
6. En su 299.^a reunión (junio de 2007) el Consejo de Administración, por recomendación de su Mesa, decidió que la reclamación era admisible³ y nombró un Comité para examinarla, compuesto por el Sr. D. Celaya Alvarez (miembro gubernamental, Argentina), Presidente; el Sr. J. De Regil (miembro empleador, México) y la Sra. H. Anderson Nevárez (miembro trabajadora, México).
7. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 del Reglamento, el Comité invitó al Gobierno a someter sus observaciones respecto de la reclamación antes del 30 de octubre de 2007.
8. El Gobierno presentó sus observaciones en una comunicación recibida en la Oficina el 12 de noviembre de 2007.
9. El Comité se reunió en Ginebra el día 11 de noviembre de 2008 y adoptó su informe.

II. Examen de la reclamación

A. Alegatos formulados por la organización querellante

10. En su comunicación, el Presidente del Colegio de Abogados de Chile A.G. (en adelante, Colegio de Abogados) alega que los abogados chilenos se ven obligados a trabajar gratuitamente a favor del Estado y/o de terceros, bajo la amenaza de ser sancionados con suspensión del ejercicio de la profesión hasta por seis meses. Según el Colegio de Abogados, esta práctica constituye una trasgresión por parte de Chile de lo dispuesto en el Convenio núm. 29 no solamente porque el Estado no cumple con la obligación de eliminar toda forma de trabajo forzoso sino porque también viola la libertad de trabajo, garantizada por el mismo Convenio núm. 29, puesto que no existe libre consentimiento del abogado.

² Reglamento adoptado por el Consejo de Administración en su 57.^a reunión (8 de abril de 1932), modificado en su 82.^a reunión (5 de febrero de 1938), 212.^a reunión (7 de marzo de 1980) y 291.^a reunión (18 de noviembre de 2004).

³ Documento GB.299/7/1 y *Actas* de la 299.^a reunión, documento GB.299/PV, párrafo 75.

11. La organización querellante se refiere a varias disposiciones legales que prevén y reglamentan el derecho a la asistencia judicial y al privilegio de pobreza:
- El artículo 19 de la Constitución según el cual «Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale».
 - El artículo 591 del Código Orgánico de Tribunales prevé el privilegio de pobreza y dispone que «los que lo obtuvieren tendrán derecho para ser gratuitamente servidos por los funcionarios del orden judicial y por los abogados, procuradores y oficiales subalternos designados para prestar servicios a los litigantes pobres».
 - El artículo 595 del mismo Código dispone que «corresponde a los jueces de letras designar cada mes y por turno, entre los no exentos, un abogado que defienda gratuitamente las causas civiles y otro que defienda las causas del trabajo de las personas que hubieren obtenido o debieran gozar del mencionado privilegio».
 - El artículo 598 del mismo Código expresa que «Es obligación de los abogados defender gratuitamente hasta su término las causas de pobres que se les encomienden en conformidad a los preceptos de este título. Los abogados podrán excepcionarse de esta obligación por motivos justificados que serán calificados por el juez que conozca de la causa... El abogado que no cumpliera esta obligación será sancionado con suspensión del ejercicio de la profesión hasta seis meses...».
 - Los artículos 18 y 19 de la ley núm. 19968 de 30 de agosto de 2004, que crea los Tribunales de Familia, que prevén la posibilidad para las partes de comparecer personalmente ante los juzgados de familia, sin mandatario judicial o abogado patrocinante, a menos que el juez así lo ordene, por ejemplo cuando estén involucrados intereses de niños, niñas, adolescentes o incapaces. En estos casos, el juez designará a un abogado perteneciente a la respectiva Corporación de Asistencia Judicial o a cualquier institución pública o privada que se dedique a la defensa, promoción o protección de sus derechos.
12. Para la organización querellante, resulta de las disposiciones legales citadas que los abogados chilenos están obligados a efectuar trabajos obligatorios y no pagados a favor de particulares. En primer lugar, durante los estudios universitarios, los futuros abogados trabajan un año estudiantil a favor de personas de escasos recursos a través de las llamadas Clínicas Jurídicas. Esta práctica, habitual en todas las profesiones, constituye una complementación necesaria de los estudios. Después, una vez terminados los estudios universitarios, para recibir el título de abogado se requiere del postulante que haya cumplido satisfactoriamente una práctica profesional por seis meses en las Corporaciones de asistencia judicial, servicio público que depende del Ministerio de la Justicia. Esta práctica consiste en un trabajo obligatorio gratuito para el Estado, pero a favor de personas de escasos recursos. Por fin, luego de recibir su título profesional, el abogado es obligado a continuar trabajando gratis a favor de particulares a través del sistema de abogados de turno.
13. De acuerdo con el sistema de abogados de turno, todos los meses se confeccionan listas de abogados que deben estar disponibles para asumir la defensa de los casos encomendados por los jueces — casos que pueden corresponder a cualquier materia o especialidad. Si en algunas ciudades del país la necesidad de abogados de turno se ve satisfecha con los abogados recién recibidos, en otras se requieren más profesionales y, por consiguiente, se repiten los nombres de los abogados con cierta periodicidad, anual o bianualmente. Además, teniendo en cuenta la lentitud de los procedimientos judiciales y el hecho de que la ley prevé que la defensa debe ser hecha hasta el término de la causa, es muy probable que el abogado aún mantenga causas del turno anterior cuando se ve designado para otro turno. Los abogados no reciben remuneración alguna por estas defensas e incluso deben

solventar con sus propios recursos los gastos que envuelve una defensa seria y contundente. Por otra parte, los abogados que se niegan a asumir las defensas, son sancionados con suspensión del ejercicio de la profesión hasta por seis meses, sanción que además se hace pública, constituyendo un desprestigio que acarrea pérdida de clientes.

14. La organización querellante indica que, en el pasado, apoyó y colaboró con el Estado para establecer un sistema en que todos pudieran tener acceso a la justicia. Así el Colegio de Abogados entendió que la práctica obligatoria de los postulantes era una manera generosa y ética de devolver al Estado parte de lo gastado en la educación de los abogados, quienes recibían la educación gratuitamente, cualesquiera que fuesen sus recursos. Por la misma razón, el Colegio fue aceptando que además de la práctica profesional de los postulantes, los abogados colaboraran con el Estado a través del sistema de turno. Según la organización, la situación hoy es diferente por las razones siguientes:
- a) La educación universitaria ya no es gratuita. Todas las universidades que enseñan derecho, sean públicas o privadas, son pagas y los postulantes recurren a préstamos para cursar sus estudios universitarios. Por lo tanto, el fundamento ético de la medida no puede ser esgrimido hoy en día.
 - b) A pesar de que Chile siga siendo un país en desarrollo, los avances económicos conseguidos los últimos 25 años hacen que el país tenga capacidad económica suficiente para cumplir con la obligación constitucional de proporcionar acceso a la justicia a sus habitantes.
 - c) Con la liberalización de la educación universitaria y la multiplicación de universidades privadas, el número de abogados que se titulan cada año ha más que triplicado en los últimos veinte años. Esta situación conlleva un aumento de la competencia y una rebaja de los honorarios y por ende una mayor carga de trabajo para intentar obtener los mismos recursos que antes.
 - d) La adopción de la ley núm. 19968 que crea los Tribunales de Familia debilita al sistema al permitir que en ciertos procesos judiciales no se exija mandatario judicial ni abogado patrocinante. Sin embargo, en el caso de que una parte tenga abogado y la otra no, el juez designará abogado a la parte que no lo tiene, sin que se examine si dicha parte tiene o no recursos económicos para financiar una defensa, es decir sin que se examine si dicha persona reúne las condiciones para beneficiar de la asistencia gratuita (privilegio de pobreza). La consecuencia es que en algunos casos se impone a un abogado de turno defender gratuitamente a una persona que tiene recursos y que no ha recurrido a un abogado para evitar costos o para entorpecer el procedimiento. Esta situación ha provocado crisis en ciertas regiones o provincias donde los abogados pueden recibir hasta 14 causas en el mes que dura el turno. El Colegio de Abogados considera que el Estado ha creado una situación absolutamente incomprensible y altamente abusiva. Aunque se haya presentado un proyecto de ley que pretende exigir que todas las partes deben concurrir con abogados, no se tiene certeza de que el proyecto se apruebe satisfactoriamente.
15. El Colegio de Abogados se refiere a la definición del trabajo forzoso u obligatorio del Convenio núm. 29, subrayando que las diversas modalidades del trabajo forzoso tienen en común el recurso a la coacción, la negación de la libertad y la amenaza de una pena que no tiene que ser necesariamente una sanción penal sino también la pérdida de derechos o privilegios. Estas características se encuentran en la situación que viven los abogados chilenos ya que no existe libertad, consentimiento o libre voluntad del abogado para asumir los casos y existe coerción porque los abogados prestan servicios bajo la amenaza de ser sancionados con suspensión del ejercicio de la profesión. La privación del derecho de ejercer la profesión, y por ende, la posibilidad de ganarse el sustento necesario para su vida, sólo se concibe para faltas éticas gravísimas o delitos de gran connotación social.

Esta medida constituye una pena que tiene además graves consecuencias para el honor y buen nombre profesional en razón de la publicidad que la Corte hace de dicha medida. Por consiguiente, la situación de los abogados enmarca en la definición del trabajo forzoso u obligatorio contenida en el Convenio núm. 29 en la medida en que los abogados se encuentran obligados por la ley a prestar un servicio profesional, mediante su designación como abogados de turno, para asumir la defensa gratuita y obligatoria de particulares. Además, esta situación no constituye ninguna de las cinco excepciones previstas en el párrafo 2 del artículo 2 del Convenio núm. 29.

16. El Colegio de Abogados añade que el Estado de Chile es el responsable de la situación de trabajo forzoso que afecta a los abogados ya que, como lo indican informes de la OIT, el Estado es siempre responsable de todo trabajo forzoso que no se haya impedido o castigado, tanto si lo impone directamente como si consiente en que lo hagan individuos que se encuentran bajo su jurisdicción. La organización querellante también se refiere a varias disposiciones transitorias del Convenio núm. 29 que el Estado transgrede al imponer trabajo forzoso a los abogados chilenos (artículos 4, 11, 12 y 14). Insiste sobre el hecho de que el abogado no recibe ninguna retribución monetaria por su labor profesional, ni siquiera el sueldo mínimo. Tampoco se le entrega recurso para financiar los gastos en que debe incurrir durante toda la tramitación de los juicios. En varios casos, los abogados son designados para defender causas en juzgados ubicados en ciudades distintas de donde viven o trabajan, debiendo trasladarse a su costa y perder tiempo que podrían dedicar a los asuntos que sí han aceptado voluntariamente con su correspondiente contraprestación.
17. La organización querellante alega que para cumplir con su obligación constitucional de otorgar asistencia jurídica a los habitantes que no pueden costársela el Estado de Chile obliga a los postulantes abogados a trabajar seis meses gratis y a los abogados a trabajar gratis a favor de particulares a través del sistema de abogado de turno impuesto por la ley e implementado por los jueces. Este último trabajo obligatorio se impone al abogado durante toda su vida profesional. La organización comunica informaciones, a título de ejemplo, sobre el caso de tres abogadas que han sido víctimas de trabajo forzoso con asignación de una gran cantidad de causas.
18. El Colegio de Abogados considera que el Estado de Chile transgrede directa y abiertamente el Convenio núm. 29 al imponer, a través de sus leyes y por medio de sus jueces, trabajo forzoso a los abogados. Considera igualmente que el carácter legal del trabajo impuesto no es justificación para estimarlo aceptable, en la medida en que existe coacción y negación de la libertad.
19. Por fin, el Colegio de Abogados destaca que el Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso es un convenio fundamental de la OIT y que el trabajo forzoso constituye una violación de los derechos humanos fundamentales en los términos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas de 1966. El trabajo forzoso es en sí mismo un atentado a los derechos humanos y una restricción a la libertad personal y no existe excusa que justifique que el Estado lo permita, mucho menos que el propio Estado lo imponga. El Estado chileno no puede excusarse en una supuesta escasez de recursos para obligar a los abogados a trabajar de manera gratuita a favor de particulares, ni tampoco a favor del Estado. Además, la proscripción del trabajo forzoso tiene el carácter de norma perentoria de derecho internacional a la cual no se admite derogaciones. Así existe obligación por parte del Estado de Chile de cumplir con el Convenio núm. 29 así como por parte de la propia Organización Internacional del Trabajo de apoyar los esfuerzos por proscribir esta mala práctica en Chile. Que existan trabajos forzosos más graves no puede restar importancia ni atención a la situación de los abogados chilenos. Si se logra corregir la grave situación que los afecta, será el mejor aliciente para evitar, prevenir y sancionar ejemplarmente toda otra forma de trabajo forzoso en Chile, sea impuesto por el Estado o por particulares.

20. La organización querellante pide que se recomiende al Estado de Chile implementar las medidas siguientes:
- a) Que cese la imposición a los abogados chilenos de la obligación de trabajar de manera gratuita y forzosa a favor de particulares, sean personas de escasos recursos o no, y/o a favor del Estado.
 - b) Que se deroguen o modifiquen los textos pertinentes, es decir los artículos 595 y 598 del Código Orgánico de Tribunales, el artículo 19 de la ley núm. 19968 y cualquiera otra disposición legal que directa o indirectamente impongan a los abogados la obligación de trabajar forzosamente.
 - c) Que en la práctica las autoridades administrativas o judiciales se abstengan de inmediato de continuar designando abogados conforme al sistema de turnos o de aplicar cualquiera otro sistema parecido que implique imponer trabajo forzoso.

B. Observaciones del Gobierno

21. En su carta de fecha 26 de octubre de 2007, recibida en la Oficina el 12 de noviembre de 2007, el Gobierno presenta sus observaciones sobre los puntos siguientes.
22. Refiriéndose a las alegaciones según las cuales los abogados chilenos serían víctimas de trabajo forzoso, debido a que el Estado de Chile, a través de sus leyes, les exige prestar un servicio profesional mediante la designación por turno para atender ciertas causas judiciales, el Gobierno indica que la legislación nacional da cumplimiento a numerosos tratados internacionales al respetar la obligación de proporcionar un efectivo acceso a la justicia. Para garantizar este derecho se han establecido diversas modalidades, entre ellas, el servicio de abogado de turno que, según el Gobierno, corresponde a una obligación cívica normal.
23. En lo que concierne al concepto de trabajo forzoso, el Gobierno cita textualmente las disposiciones del artículo 2 del Convenio núm. 29 que definen el trabajo forzoso y prevén los requisitos negativos cuya concurrencia impide se configure el trabajo forzoso. Subraya que, según este artículo del Convenio, se requieren tres elementos para estar en presencia de trabajo forzoso: la exigencia de un trabajo o servicio; la amenaza de una pena cualquiera; y la falta de oferta voluntaria por parte del trabajador. El Gobierno cita a continuación las normas que regulan la labor del abogado de turno, es decir el artículo 19 de la Constitución y los artículos 520 y siguientes y los artículos 591 y siguientes del Código Orgánico de Tribunales. En función de dichas normas, el Gobierno afirma en relación con los requisitos configurativos del trabajo forzoso antes mencionados que:
- a) La existencia de la exigencia de un trabajo o servicio de parte del Estado es innegable.
 - b) Respecto de la amenaza de una pena cualquiera, si es cierto que el artículo 598 del Código Orgánico de Tribunales prevé que el abogado que no cumpla con su obligación de defender gratuitamente las causas de pobres, será sancionado con la suspensión del ejercicio de la profesión hasta por seis meses, dicha sanción no constituye una pena sino una sanción de carácter administrativo puesto que el Código Penal en su artículo 20 excluye expresamente del concepto de pena la sanción administrativa disciplinaria.

- c) En cuanto al tercer requisito, la oferta voluntaria por parte del trabajador se produce al momento de recibir el título de abogado, ya que dichos profesionales saben desde un principio que pueden quedar sujetos a tal obligación y no pueden alegar ignorancia de la ley.

El Gobierno concluye que si no obstante los argumentos anteriores, aun resultase razonable encasillar la actividad desempeñada por los abogados de turno dentro de la definición del trabajo forzoso, no es posible llegar a la misma conclusión si se analizan los requisitos negativos, cuya concurrencia obsta a la existencia de trabajo forzoso, y en particular el trabajo o servicio que forma parte de las obligaciones cívicas normales.

24. El Gobierno explica que el concepto de obligación cívica normal contemplado en el Convenio núm. 29 como excepción al trabajo forzoso se utiliza también, con el mismo fin, en otros instrumentos internacionales: el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el artículo 4 del Convenio de Roma para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el artículo 6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. Al respecto, el Gobierno se refiere a una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁴, en relación con el artículo 4 del Convenio de Roma, en la cual el Tribunal ha establecido que no es contraria al Convenio la exigencia impuesta a los abogados para prestar asistencia jurídica obligatoria o de oficio en los supuestos previstos en las leyes de procedimiento nacionales. El Tribunal ha sostenido que no se podía afirmar que un estudiante de derecho que había escogido voluntariamente la profesión jurídica hubiera sido sometido a trabajo forzoso si se le exigía que hiciera cierta cantidad de trabajo no remunerado durante su pasantía para colegiarse. El servicio no constituía una carga demasiado pesada ni desproporcionada con las ventajas que tendría el futuro ejercicio de la profesión para que se pudiera considerar que no había sido aceptado voluntariamente de antemano. Dado que las ideas que rigen las excepciones del artículo 4 son el interés general, la solidaridad social y lo que surja en el curso regular o normal de las cosas, el servicio exigido no era exagerado ni desproporcionado. El Gobierno también se refiere a un dictamen del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el cual dicha sentencia ha sido citada.
25. Por fin, el Gobierno menciona el informe de la Comisión de Encuesta, instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT para examinar la observancia por Myanmar del Convenio núm. 29, que analiza el alcance de la excepción al trabajo forzoso que constituyen las obligaciones cívicas normales, donde se cita la Comisión de Expertos. Según esta última, tres excepciones previstas específicamente en el Convenio se refieren a ciertas formas de trabajo o servicio que constituyen obligaciones cívicas normales: el servicio militar obligatorio, el trabajo o servicio en caso de fuerza mayor y los pequeños trabajos comunales. La Comisión de Expertos citó otros ejemplos de obligaciones cívicas normales, como el formar parte obligatoriamente de un jurado, el deber de asistir a una persona en peligro o de ayudar a garantizar el respeto de la ley o mantener el orden público. La Comisión destacó que estas excepciones han de interpretarse a la luz de otras disposiciones del Convenio, no pudiéndose invocar para justificar el recurso a formas de servicio obligatorias contrarias a tales disposiciones.
26. El Gobierno concluye considerando que, a la luz del Convenio núm. 29 de la OIT, de los instrumentos internacionales reseñados y de la jurisprudencia internacional en la materia, no es posible entender que se configura trabajo forzoso al asignar a los abogados la labor de trabajar gratuitamente para brindar asistencia jurídica a personas que no tienen los recursos económicos suficientes para acceder a otra asistencia letrada. Por el contrario, esto cabe entenderlo como una obligación cívica normal, a cumplir en una sociedad

⁴ Sentencia de 26 y 27 de octubre de 1983, caso *Van der Musselle* contra Bélgica.

democrática y solidaria, lo que constituye precisamente una excepción al trabajo forzoso condenado y combatido internacionalmente.

C. Conclusiones del Comité

27. El Comité toma nota de que el Colegio de Abogados considera que los abogados chilenos son víctimas de trabajo forzoso al encontrarse obligados por la ley a efectuar trabajos no pagados a favor de particulares, especialmente bajo el sistema del abogado de turno. Para la organización querellante, dicha práctica enmarca en la definición del trabajo forzoso u obligatorio prevista en el párrafo 1 del artículo 2 del Convenio núm. 29 sin corresponder a ninguna de las cinco excepciones previstas en el párrafo 2 del mismo artículo. El Comité observa que, por su parte, el Gobierno indica que la actividad desempeñada por los abogados de turno no se inscribe en la definición del trabajo forzoso del Convenio en la medida en que faltan dos de los tres elementos requeridos por el Convenio para estar en presencia de trabajo forzoso, a saber, existe consentimiento y no hay pena en caso de rechazo. El Gobierno considera además que el hecho de asignar a los abogados la labor de asistir jurídicamente a personas de escasos recursos económicos forma parte de una obligación cívica normal — obligación que constituye precisamente una excepción al trabajo forzoso.
28. El Comité observa que si la organización querellante fundamenta principalmente su reclamación en el sistema de abogados de turno, también se refiere a dos otras modalidades según las cuales los abogados chilenos deben efectuar trabajos obligatorios y no retribuidos a favor de particulares: el trabajo estudiantil a favor de personas de escasos recursos a través de las Clínicas Jurídicas y la práctica profesional de seis meses en las Corporaciones de asistencia judicial. De la opinión del propio Colegio de Abogados, el año de trabajo estudiantil es una práctica habitual en todas las profesiones y constituye una complementación necesaria de los estudios. Al respecto, el Comité recuerda que los órganos de control de la OIT han reiteradamente señalado que las prácticas exigidas en el marco de una enseñanza o una formación profesional, generalmente de duración limitada, no constituyen un trabajo o un servicio obligatorio en los términos del Convenio núm. 29, sino que se entienden como un componente de la enseñanza. El Comité considera que tal es el caso del trabajo estudiantil en las Clínicas Jurídicas y de la práctica profesional que hacen parte del programa universitario de formación a la profesión de abogado. Por consiguiente, el Comité se limitará a examinar la compatibilidad de la práctica del sistema de abogados de turno con el Convenio núm. 29. Además, el Comité observa que la organización querellante también se refiere a varias disposiciones transitorias del Convenio núm. 29 (artículos 4, 11, 12 y 14). Al respecto, el Comité recuerda que los órganos de control de la OIT han considerado que «... dado que el Convenio núm. 29, adoptado en 1930, tiene por objeto suprimir lo más pronto posible el trabajo forzoso, ya no es posible referirse a estas disposiciones transitorias puesto que ello iría en detrimento de su principal objetivo. Invocar actualmente las disposiciones transitorias equivaldría a desconocer la función de dichas disposiciones y transgredir el espíritu del Convenio». Por consiguiente, el Comité no tomará en cuenta los argumentos relativos a las disposiciones transitorias (artículo 1, párrafo 2, y artículos 3 a 24).
29. En estas circunstancias, el Comité analizará en primer lugar si se puede comprobar que el trabajo exigido de los abogados de turno se enmarca en la definición del trabajo forzoso prevista en el artículo 2, párrafo 1, del Convenio. Según proceda, el Comité examinará si el sistema de abogados de turno puede ser considerado como una obligación cívica normal y por ende excluido del ámbito de aplicación del Convenio (artículo 2, párrafo 2).

30. Como lo indicaron la organización querellante y el Gobierno, resulta de la definición del trabajo forzoso del Convenio núm. 29 que tres elementos deben reunirse para que una situación pueda ser calificada de trabajo forzoso: la existencia de un trabajo o servicio, la amenaza de una pena cualquiera y el hecho que la persona no se haya ofrecido voluntariamente. No existe contestación en lo que se refiere al primer elemento puesto que, en virtud del artículo 598 del Código Orgánico de Tribunales, los abogados de turno deben defender gratuitamente hasta su término las causas que los jueces les encomiendan.
31. Respecto del segundo elemento relativo a la amenaza de una pena cualquiera, la misma disposición del Código antes mencionada prevé formalmente que «el abogado que no cumpliera esta obligación será sancionado con suspensión del ejercicio de la profesión hasta seis meses». El Gobierno sostiene que la imposibilidad de ejercer la profesión de abogado no constituye una pena sino una sanción de carácter administrativo. El Comité no comparte este análisis en la medida en que el concepto de pena previsto en el Convenio no abarca únicamente las sanciones penales, sino todo tipo de sanción y castigo así como todo tipo de privación de derecho, ventaja o privilegio. Cualquiera que sea la denominación empleada, en este caso el Gobierno se refiere a una «sanción de carácter administrativo», el contenido de la sanción prevista corresponde a la noción de pena que figura en la definición del trabajo forzoso del Convenio. En efecto, los abogados sancionados se encuentran en la imposibilidad de ejercer su profesión, lo que tiene consecuencias financieras directas (pérdida de ingresos) e indirectas (pérdida de clientela) así como repercusiones sobre su reputación.
32. En cuanto a saber si los abogados se ofrecen voluntariamente o no para ejecutar las tareas asignadas en el marco del sistema de abogados de turno, el Comité considera que si bien los abogados escogen libremente su profesión y conocen la existencia de las obligaciones legales inherentes a la misma, este conocimiento no es en sí mismo suficiente para excluir el carácter obligatorio de los trabajos exigidos de los abogados de turno. En efecto, los abogados no tienen otra opción que aceptar el régimen general de la profesión de abogado con todas sus exigencias legales, entre las cuales el sistema de abogados de turno.
33. En conclusión, el Comité es de la opinión que el trabajo impuesto a los abogados de turno se inscribe en el ámbito de la definición general del trabajo forzoso contemplada en el Convenio núm. 29 en la medida en que los abogados realizan un trabajo o servicio bajo la amenaza de una pena sin que se hayan ofrecido voluntariamente para dicho trabajo. Seguidamente, es necesario examinar si la práctica de los abogados de turno puede constituir una excepción al trabajo forzoso en el sentido del Convenio.
34. El Comité recuerda que el párrafo 2 del artículo 2 del Convenio núm. 29 ha previsto que ciertas formas de trabajo o servicio obligatorio, que habrían entrado en la definición general del «trabajo forzoso u obligatorio», quedan expresamente excluidas de su ámbito de aplicación. Al respecto, el Colegio de Abogados afirma que la situación de los abogados de turno no constituye ninguna de las cinco excepciones previstas en el párrafo 2 del artículo 2 del Convenio. El Gobierno, por su parte, sostiene que cabe entender la labor asignada a los abogados de turno — trabajar gratuitamente para brindar asistencia jurídica a personas que no tienen los recursos económicos suficientes — como una obligación cívica normal, a cumplir en una sociedad democrática y solidaria, y que esta obligación constituye precisamente una de las excepciones al trabajo forzoso previstas en el Convenio.

35. El Comité observa que entre las cinco excepciones al trabajo forzoso previstas por el Convenio cuatro responden a la necesidad de asegurar tareas de interés general ⁵. Para cada una de estas excepciones se han establecido criterios por los que se fijan los límites de dichas excepciones. En el presente caso, la obligación de asegurar la defensa de las personas de escasos recursos impuesta a los abogados procede del compromiso que tiene el Estado de garantizar a todas las personas el acceso a la justicia. Sin embargo, es menester señalar que esta obligación, cuya razón de ser reside en el servicio del interés general, incumbe solamente a una fracción de la población, es decir a una categoría específica de personas a causa de su profesión. El Comité considera por consiguiente que, en la medida en que no se impone a todos por igual, dicha obligación no es en sí misma una obligación cívica «normal». La práctica de los abogados de turno es una obligación inherente a la profesión de abogado cuyo fundamento reside en la necesidad de responder al interés general, denominador común de las excepciones al trabajo forzoso. Por ello, esta obligación guarda semejanza con las excepciones previstas por el Convenio. Ahora bien, el Comité considera que como ellas, el sistema de los abogados de turno debe enmarcarse en límites razonables de proporcionalidad para quedar fuera del ámbito de aplicación del Convenio.
36. El Comité observa que el respeto de límites razonables de proporcionalidad en las tareas impuestas a los abogados de turno es indispensable para considerar que, a pesar de su ajuste a la definición del trabajo forzoso, tales tareas no constituyan trabajo forzoso en el sentido del Convenio. Por consiguiente, el Comité examinará a continuación la manera en que se aplica dicha obligación legal en la práctica:
- a) El Comité comprueba en primer lugar que se desprende de la legislación (artículos 595 y 598 del Código Orgánico de Tribunales) que los abogados pueden ser designados como abogados de turno durante toda su carrera. Se encuentran bajo una obligación de disponibilidad no circunscrita en el tiempo para asumir la defensa de los casos encomendados por los jueces.
 - b) El Comité constata de las informaciones comunicadas por la organización querellante, que no fueron rechazadas por el Gobierno, que en ciertas regiones las designaciones de los abogados pueden repetirse en las listas con cierta periodicidad, anual o bianualmente. Teniendo en cuenta la obligación de defender las causas hasta su término, por una parte, y la lentitud de los procedimientos, por otra parte, los abogados pueden tener varias causas pendientes al mismo tiempo. Además, también se desprende de dichas informaciones que el procedimiento establecido ante los juzgados de familia ha contribuido a que los jueces nombren un número importante de abogados de turno para defender las partes que comparecen ante el Tribunal sin representación legal (sea porque así lo han decidido, sea porque carecen de recursos).
 - c) El Comité observa que la legislación dispone que el abogado tiene la obligación de defender las causas que se le asignan gratuitamente. No recibe retribución alguna para dicho trabajo ni indemnización para cubrir los gastos incurridos. El Comité considera que la falta de remuneración o de indemnización constituye un elemento relevante importante cuando se examina la cuestión de la proporción de las tareas impuestas a raíz de una obligación inherente a una profesión. Si bien se puede aceptar que el compromiso del Estado de garantizar el acceso de todos los habitantes a la justicia implique la obligación de los abogados de aceptar las causas que les son asignadas, de la opinión del Comité dicha obligación no debe acarrear una pérdida financiera desproporcionada para los abogados (los únicos que pueden desempeñar estas

⁵ El servicio militar obligatorio, las obligaciones cívicas normales, los trabajos o servicios impuestos en casos de fuerza mayor y los pequeños trabajos comunales (artículo 2, párrafo 2, a), b), d) y e), del Convenio).

funciones). Incumbe al Estado costear la carga financiera que implica garantizar a todos los habitantes el derecho de acceder a la justicia. Por ende, los abogados de turno deberían beneficiarse de una indemnización financiera que por lo menos cubra los gastos incurridos en la defensa de las causas que les son asignadas.

- d) Por fin, el Comité no puede sino subrayar la desproporción de la sanción disciplinaria que se puede imponer a los abogados de turno que no cumplan con la obligación de defender las causas que se les encomienden. En efecto, la sanción prevista por el artículo 598 del Código Orgánico de Tribunales es la suspensión del ejercicio de la profesión hasta por seis meses. Dicha sanción imposibilita a los abogados para obtener ingresos durante el período de suspensión del ejercicio de su profesión y más allá puesto que puede tener un impacto sobre la fidelidad de la clientela del abogado.
37. A la luz de estas observaciones, el Comité considera que el funcionamiento del sistema de abogados de turno, según el cual los abogados tienen la obligación de defender gratuitamente las causas encomendadas por los jueces, no se acompaña de medidas que permitan garantizar que dicha obligación se enmarque en límites razonables de proporcionalidad. Resulta de las informaciones proporcionadas que en ciertos casos, el volumen y la frecuencia de las tareas impuestas en razón de esta obligación inciden en el ejercicio normal de la profesión de abogado.
38. En conclusión, el Comité observa que el sistema de abogados de turno, obligación inherente a la profesión de abogado, no constituye en sí mismo trabajo forzoso cuando respeta límites razonables de proporcionalidad. El Comité considera, sin embargo, que su actual funcionamiento desemboca en la imposición de tareas que superan tales límites. Por consiguiente, el Comité estima que el Gobierno tiene que tomar medidas para garantizar que este sistema funcione dentro de los límites razonables de proporcionalidad indispensables para asegurar que esta obligación inherente a la profesión de abogado no configure trabajo forzoso y así garantizar el cumplimiento satisfactorio del Convenio núm. 29.

III. Recomendaciones del Comité

39. *El Comité recomienda al Consejo de Administración que:*

- a) *apruebe el presente informe;*
- b) *teniendo en cuenta las conclusiones que figuran en los párrafos 27 a 38 del informe y para garantizar a los abogados chilenos la protección contra el trabajo forzoso que otorga el Convenio, solicite al Gobierno de Chile que:*
- i) *examine el funcionamiento global del sistema de abogados de turno con miras a garantizar que el sistema no incida negativamente en el libre ejercicio de la profesión de abogado;*
- ii) *tome las medidas necesarias para asegurar que dicho examen tome en cuenta el volumen del trabajo impuesto, la frecuencia de las asignaciones, la pérdida financiera incurrida y el carácter excesivo de la sanción actualmente prevista;*

- c) *invite al Gobierno a que, en las próximas memorias que deberá presentar en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, proporcione informaciones detalladas sobre las medidas adoptadas para dar efecto a las recomendaciones formuladas anteriormente a fin de que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones pueda proseguir el examen de los problemas planteados por la aplicación del Convenio, y*
- d) *declare cerrado el procedimiento iniciado ante el Consejo de Administración como resultado de la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Chile del Convenio núm. 29, presentada por el Colegio de Abogados de Chile A.G.*

Ginebra, 11 de noviembre de 2008.

(Firmado) Sr. D. Celaya Alvarez
Presidente

Sr. J. De Regil

Sra. H. Anderson Nevárez

Punto que requiere decisión: párrafo 39.