

MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA  
COLEGIO DE ABOGADOS DE CHILE A.G.  
(03/12/2009)<sup>1</sup>

ENRIQUE BARROS: Muy buenas tardes. Vamos a dar inicio a esta undécima sesión, en la cual expondrá Daniela Godoy Gabler, investigadora del Instituto Libertad, sobre un tema de suma trascendencia, como es la creación de una justicia vecinal. Dejo con la palabra a Daniela y luego podremos dejar un espacio para intervenciones del público.

DANIELA GODOY: Muy buenas tardes a todos. Quiero comenzar agradeciendo la invitación del Colegio de Abogados para exponer sobre este tema que vengo investigando hace un tiempo. En dicha investigación me percaté que había bastante literatura e incluso proyectos de ley, pero que en realidad no existía la línea base que necesita toda política pública, y que teníamos una seria ausencia de datos empíricos y aquellos que existían tienen serias limitantes.

Señalo esto porque las últimas reformas judiciales implementadas en Chile, como la reforma de la justicia penal juvenil, la reforma de tribunales de familia o la laboral se han sustentado en proyectos de ley que no han sido tramitados en el Congreso Nacional paralelamente con un diseño serio de una política pública. Los proyectos de ley son un medio a través el cual se legaliza una política pública pero no se bastan por si mismos. Por ello, es necesario considerar en futuras reformas que hay que diseñar primero y legislar después.

No es sensato articular sin tener los objetivos concretos de la política claros, los potenciales beneficiarios, su número y características, los costos monetarios y no monetarios que tiene para el Estado y la sociedad, y si efectivamente sus beneficios sociales exceden a estos últimos.

He titulado esta presentación “Justicia Vecinal: acercando la justicia a los más pobres”. La presentación se divide en los siguientes capítulos:

- I. Breve análisis histórico.
- II. Análisis empírico.
- III. Principios y objetivos que debe tener una política pública de justicia vecinal.
- IV. Proyecto de ley Juzgados Vecinales UC.
- V. Experiencia comparada.
- VI. Propuesta IL.

**I. Análisis histórico y comparado**

El tema de la justicia vecinal no es un tópico nuevo. Muchos juristas y académicos le han dado relevancia en sus investigaciones. Tanto así que se han presentado 9 proyectos de ley desde la década de los sesenta.

---

<sup>1</sup> Asistieron Pilar Aspillaga, Enrique Barros, Marcelo Chandía, Rodrigo Delaveau, María Eugenia Espinoza, Olga Feliú, Carlos Frontaura, Cristián Maturana, Malik Mograby, Andrés Mujica, Cristóbal Peña, Giovanna Santoro, José Pedro Silva, Alejandro Soto y Macarena Vargas. Transcripción y edición de Pablo Fuenzalida.



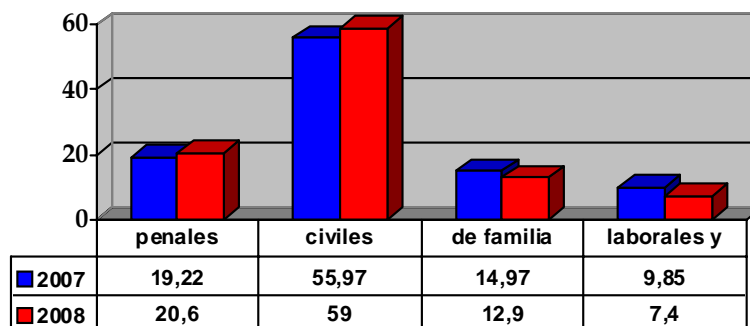
El último proyecto de ley presentado fue el proyecto de ley boletín N°869-07 que fue ingresado a tramitación legislativa en 1992 y fue archivado en el año 1995. Se desconocen los motivos de su archivo y llama la atención puesto que la Corte Suprema informó en el proyecto su relevancia. Luego de ello, a nivel ejecutivo y legislativo no volvemos a tener información del desarrollo de esta política hasta que en el año 2008 el Ministerio de Justicia creó una mesa de trabajo.

A nivel comparado, la justicia vecinal asume dos tendencias: justicia de pequeñas causas, vinculada a la resolución de temas civiles y comerciales de pequeño monto, y que en general son tribunales con jueces que son abogados, y la justicia de paz, vinculada a la resolución de problemas que se suscitan entre los vecinos y que se componen por tribunales compuestos por jueces que no son letrados. La justicia de paz está mayormente vinculada a temas indígenas. Un ejemplo de ello es Perú.

## II. Análisis empírico

Para poder definir una línea base de investigación para el diseño de una política pública como esta es imprescindible contar con datos empíricos que nos muestren la realidad social y jurídica de las causas ingresadas al sistema de justicia, los usuarios del sistema y sus necesidades.

En relación a las causas ingresadas al sistema judicial. En 2007 y 2008 las causas civiles ingresadas al sistema ascendieron a más de un 50%, como se aprecia en el siguiente gráfico.



Al analizar el gráfico anterior nos podemos dar cuenta que la proporción de las causas de familia ascendió en 2008 a un 13%, las causas penales a un 20%, las laborales a un 7,4% y las civiles a un 59%. Es decir, la mayor proporción de conflictos que se judicializan son de carácter civil. Ello, nos hace pensar en la relevancia que le debemos dar a políticas públicas de reforma judicial vinculadas a estos temas.

Sin ser excluyente, y según señalé en el título de la presentación, considero que uno de los principales objetivos de la justicia vecinal debe ser mejorar el acceso a la justicia de quienes no tienen dinero. Hay que recordar que las políticas sociales se implementan fundamentalmente para los más desvalidos, y considero que esta debe ser una política de este tipo. El servicio de justicia debe ser proveído por el Estado a todos los chilenos, pero



dado que hoy no contamos con un acceso a la justicia igualitario, esta política debería orientarse a dicho fin.

Por ello, es relevante conocer las características de los usuarios de las Corporaciones de Asistencia Judicial, donde presuntamente llegan quienes tienen menos recursos.

Un estudio que realizó la CAJ Metropolitana en 2008, acerca del perfil de sus usuarios nos da algunas luces.

La limitación de este estudio es que no incluye a todas las CAJ y consecuentemente no tiene representatividad nacional.

Sus principales resultados fueron:

- Concurrieron a la CAJ 102.091 usuarios en 2008.
- El 87% tenía domicilio en la comuna donde está emplazado centro de atención.
- El 64% era una mujer.
- El 62% tenía enseñanza básica o media, completa e incompleta. Es decir, su nivel de escolaridad no era universitario ni técnico.
- 1 de cada 4 señaló ser dueña de casa
- Un 28% era soltero, un 28% casado y un 37% separado de hecho.
- Un 38% señaló tener entre 31 y 45 años y un 25% entre 46 y 59.
- 24% señaló tener ingresos familiares menores a \$120.000 y un 34% entre \$120.000 y \$240.000. Si sumamos ambos porcentajes podemos ver que un 58% de quienes solicitan los servicios de esta entidad tienen ingresos familiares cercanos al ingreso mínimo remuneracional.
- Un 97% estableció que recibía algún beneficio social. Lo que nos dice que los usuarios de las CAJ son sujetos de políticas sociales o pertenecen al 40% más vulnerable de la población. Por tanto, este servicio a pesar de sus problemas de calidad está focalizado en los más pobres del país.
- Un 63% de los ingresos correspondió a materias de familia, un 13% laboral, un 6% patrimonial, un 5% penal y un 5% vivienda. 4% correspondió a herencias. Al observar esta cifra llama la atención que los porcentajes no sean concordantes con la proporción de las materias que ingresan al sistema judicial, pues la mayoría de las causas son de familia. De ello, se concluye que la principal necesidad de quienes tienen menos recursos podría estar vinculada a conflictos familiares.

De un análisis realizado en base a información de las CAJ entregada al Instituto Libertad en virtud de la ley de transparencia, pude construir un cuadro que da cuenta del número y porcentaje según materia de ingreso que existe en cada institución.

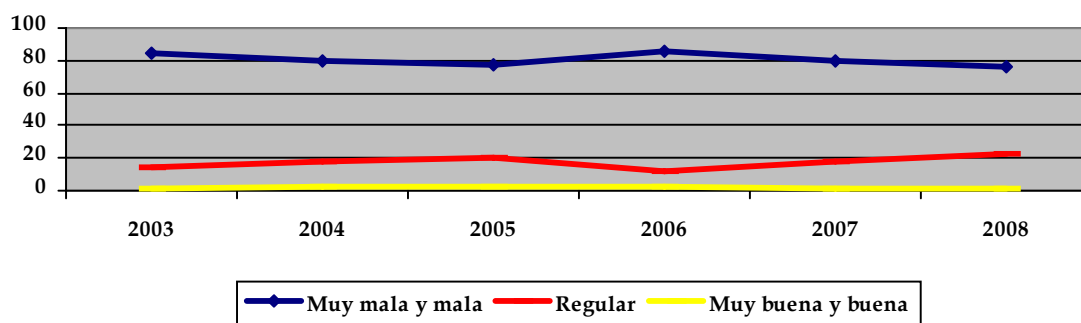
Nº y % de ingresos por cada tipo de causas a las CAJ en 2008:

Materia	NºCAJ RM	%CAJ RM	NºCAJ Norte	%CAJ Norte	NºCAJ Valpo.	%CAJ Valpo.	NºCAJ Bío-Bío	%CAJ Bío-Bío
Familia	29.948	65%	3.119	61%	23.407	66%	21.922	72%
Civil	5.272	11%	1.088	21%	3.914	11%	3.004	10%
Laboral	9.318	20%	423	8%	5.018	14%	3.710	12%
Penal	1.310	3%	193	4%	493	2%	409	2%
Otros	521	1%	325	6%	1857	6%	1249	4%
Total	46.369	100%	5.148	100%	35.016	100%	30.294	100%

Cómo podemos ver, la tendencia indicada a propósito del estudio de perfil de usuario de la CAJ Metro, entre un 61% y 72% de los ingresos corresponde a temas de familia. Por tanto, efectivamente, los usuarios más pobres tienen una mayor necesidad de este tipo de justicia que de otra.

Otro de los objetivos que tiene la política de justicia vecinal es mejorar la percepción y satisfacción de los usuarios, principalmente de quienes están más alejados de la justicia, los más pobres. En un estudio de la Universidad Católica Silva Henríquez, se aprecia que la percepción de que la justicia que obtienen los pobres en general es mala.

¿Cómo califica la calidad de la Justicia que obtienen los pobres? Evolución 2003-2008 (%)



Los datos de la Universidad Silva Henríquez (Marcelo Yáñez) cuentan con una caracterización de la percepción de la justicia que tienen los pobres en Santiago. Este estudio tiene algunas limitantes ya que no tiene representatividad nacional ni regional (Región Metropolitana) y la construcción de la variable pobreza que utilizan es distinta de la línea de pobre no indigente e indigente que tiene la CASEN 2006. Esto es importante porque todos los beneficios sociales que entrega el Sistema de Protección Social dependen de estas últimas líneas.

Llama la atención que la percepción que tienen los encuestados de la calidad de la justicia para los chilenos es mejor que la que tiene cuando se les pregunta por la percepción de la calidad de la justicia para los pobres.

- 56,2% piensa que la calidad de la justicia **para chilenos** es mala o muy mala.
- 76,7% piensa que la calidad de la justicia **para los pobres** es mala o muy mala.
- 41,4% señaló que la calidad de la justicia que obtienen las personas pobres es igual que hace 10 años y un 38,9% cree que es peor o mucho peor que hace 10 años.

Caracterización de la percepción de la justicia que tienen los pobres en Santiago:

- Un 62,5% de los encuestados señaló que el Estado es responsable que los pobres obtengan justicia.
- Un 60% cree que la municipalidad debe informar y orientar a las personas sobre temas de justicia.
- Un 88,7% cree que hay poco apoyo estatal.

De los datos anteriores llama la atención que un alto porcentaje cree que el Estado es responsable de que los pobres accedan a la justicia y que la municipalidad tiene un rol relevante en ella, ya que debe informar y orientar a las personas acerca de estos temas. ¿Lo hacen realmente hoy? Este es un punto importante ya que los juzgados vecinales formarían parte de los servicios públicos que se entregan a los chilenos a nivel local.

Realidad patrimonial activa y pasiva:

Resulta complejo tener un panorama del patrimonio de los chilenos a fin de determinar quienes podrían ser potenciales usuarios de un sistema de justicia vecinal orientado a las pequeñas causas. No obstante, utilizando las bases de datos de la CASEN 2006 construí una línea de ingreso total per cápita cuyo corte son las 10 UTM, es decir, cantidad requerida para acceder a un juicio civil de mínima cuantía.

### Personas que tienen ingreso total menor a \$368.630 (10 UTM)

Valor	Número	Porcentaje
Si	7.371.613	45,64%
No	8.780.740	54,36%
Total	16.152.353	100%

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN, 2006.



La conclusión consiste en que casi la mitad de los chilenos tienen ingresos mensuales per cápita menor a 10 UTM, es decir, que las posibilidades de que sean sujetos activos de procedimientos de mayor o mínima cuantía son casi nulas.

Sin embargo, este dato no sirve para decir la cuantía que deberían tener los juzgados vecinales o los nuevos juzgados civiles y nos muestra que es imprescindible diseñar esta política pública en conjunto con el diseño de la nueva reforma procesal civil.

Cuando realizamos el mismo ejercicio para analizar los potenciales usuarios que tienen calidad pasiva, los datos son un poco más precisos ya que fueron construidos en base al nivel de endeudamiento declarado por los chilenos en la Encuesta CASEN 2006. Un 71% de los chilenos tiene deudas que no pueden ser objeto de un juicio de mayor o menor cuantía según las normas vigentes actualmente.

#### **Personas mayores de 18 años que tienen una deuda menor a \$368.630**

<b>Valor</b>	<b>Número</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>% acumulado</b>
No	4.720.688	29,23%	29,23%
Si	11.431.665	70,77%	100%
Total	16.152.353	100%	

**Fuente:** Elaboración propia en base a CASEN, 2006.

Otro tema importante que hay que determinar en el diseño de esta política es qué se va a hacer con los juzgados de policía local. Para ello, es necesario conocer la proporción de causas que conocen estos tribunales. La tabla siguiente fue construida en base a información entregada por ley de transparencia. Muestra que en los juzgados de policía local de Providencia, al menos un 88% de la totalidad de los ingresos corresponden a materias de ley de tránsito. Esta proporción es bastante más alta de la indicada por el Ministerio de Justicia en el Comunicado de Prensa en que anunciaron la creación de la Mesa de Justicia Vecinal (67%).



**Tipo de causas Juzgados de Policía Local de Providencia**

Juzgados Policía Local de Providencia	Primer Juzgado	Segundo Juzgado	Tercer Juzgado
Ley de Tránsito y Daños Choque	31.556 (90,83%)	31.621 (88,39%)	32.820 (90,4%)
Ordenanzas Municipales	854 (2,46%)	831 (2,32%)	709 (1,95%)
Ley de Construcción y Urbanismo	58 (0,17%)	48 (0,13%)	49 (0,13%)
Ley Protección Derechos del Consumidor	51 (0,15%)	125 (0,35%)	95 (0,26%)
Ley de Alcoholes	616 (1,77%)	733 (2,05%)	541 (1,49%)
Ley Electoral	4 (0,01%)	155 (0,43%)	115 (0,32%)
Rentas Municipales	1.394 (4,01%)	1.998 (5,59%)	1.594 (4,39%)
Ley 19.587 Copropiedad	66 (0,19%)	82 (0,23%)	93 (0,26%)
Ley 3.607 de Vigilantes Privados, Acumulación de Infracciones, Denegación Licencia de Conducir	144 (0,41%)	181 (0,51%)	289 (0,8%)
<b>Total</b>	34.743 (100%)	35.774 (100%)	36.305 (100%)

**Fuente:** Elaboración propia en base a información solicitada a la Municipalidad de Providencia por Ley de Transparencia.

**III. Principios y objetivos que debe tener una política pública**

Acceso real a la justicia de los sectores más vulnerables y creación de capital cultural de medios alternativos de resolución de conflictos:

- Espacios de acción integral en justicia.
- Amplía cobertura.
- Fomenta la resolución alternativa de conflictos.
- Participación de la comunidad en el diagnóstico y solución de los problemas.

Acceso real a la justicia de los sectores más vulnerables y creación de capital cultural de medios alternativos de resolución de conflictos:

- Convivencia pacífica.
- Facilita defensa derechos de los más vulnerables.
- Facilita resolución cobro de deudas de pequeño monto.
- Existencia de una justicia más rápida que la ordinaria.
- Privilegia a quienes tienen un menor capital humano y cultural.
- Justicia de menor costo.

**IV. Proyecto de Ley Juzgados Vecinales UC.**

- Cobertura.
- Requisitos para ser juez vecinal.



- Nombrado por el Concejo Municipal a propuesta del alcalde. Esta es una de las propuestas que merece mayor análisis. A mi juicio lo más conveniente para nuestro país es que estos juzgados dependan jerárquica y financieramente del Poder Judicial. De esta forma se asegura independencia e imparcialidad de sus resoluciones y no se diluyen responsabilidades públicas.
- Jueces y funcionarios no dependerán del Poder Judicial ni serán funcionarios municipales. Esta propuesta merece el mismo comentario anterior. Creo que si son funcionarios municipales podrían acercarse más a la política que a la prestación de un servicio de calidad.
- Hasta los 75 años.
- Dependen administrativamente de la Municipalidad y sólo pueden ser destituidos por la C.S. Otra vez ratifico el comentario señalado.
- El juez y el tribunal son fiscalizados por la C.A. Este es un sistema similar al sistema de ministros en visitas encargados de fiscalizar a los tribunales de primera instancia. Dado las críticas que existen en relación a la eficiencia de este sistema creo que merece un mayor análisis, pues tal vez puede ser el momento para avanzar en la modernización del sistema de fiscalización y evaluación de jueces y del funcionamiento de tribunales.
- Presupuesto proveniente de Arcas Fiscales.
- Horario de funcionamiento (no menos de 44 horas a la semana y pueden fijar dos veces a la semana en que atiendan entre 15:00 a 23:00 horas). Creo que temas como estos no deberían quedar establecidos en la ley, puesto que si bien es buena la idea de extender su horario para acercarlos a las personas, finalmente podría significar mayor rigidez de un sistema que debería caracterizarse por su flexibilidad.
- Competencia:

La competencia es uno de los grandes temas que merecen mayor análisis de los juristas en conjunto con quienes diseñen la política. Necesariamente definir temas como estos significa determinar los objetivos de esta justicia y qué rol tendrán en esta política los juzgados de policía local.

Sin perjuicio de lo anterior, la competencia propuesta en el proyecto de ley de la UC, es la siguiente:

- Causas civiles y de comercio que no excedan de 100 UTM y contratos de arrendamiento cuando la renta mensual no sea superior a 10 UTM.
  - Acciones posesorias especiales.
  - Acciones servidumbres legales inmuebles cuyo avalúo fiscal no exceda 500 UTM.
  - Ley de Copropiedad Inmobiliaria y administración y conservación de bienes comunes.
  - Ley de Protección al Consumidor.
- Procedimiento: el que más convenga para procurar celeridad y eficacia del proceso (demanda, notificación, comparecencia de las partes, defensa del demandado,



comparendo, reglas de la prueba, contenido de la sentencia definitiva, segunda instancia).

La demanda es oral pero también puede ser escrita, la notificación propuesta es por carta certificada. La resolución de la causa se decide en un comparendo y la sentencia debe dictarse inmediatamente o a más tardar dentro de 10 días, de acuerdo a las reglas de la sana crítica. El contenido de la sentencia definitiva es similar a la de un juicio ordinario. Por último procede segunda instancia cuando la sentencia sea contraria al debido proceso, las normas de orden público o que sea manifiestamente arbitraria o injusta.

## **V. Experiencia comparada.**

Es muy diversa. No obstante, no todos los países tienen evidencia acerca de los resultados de implementación de este tipo de justicia en el acceso a la justicia de los más vulnerables, por lo que hay que tener cuidado al momento de replicar realidades en el diseño de nuestra política.

Perú cuenta con 458 Jueces de Paz Letrados (Poder Judicial) y 15 Jueces de Paz no Letrados (Poder Judicial y Ministerio de Justicia).

Colombia: Jueces de Paz, Ley 497, de 1999. Les son aplicables los principios de equidad, eficiencia, oralidad, independencia y gratuidad. Votación popular y no deben ser abogados. Materias susceptibles de transacción. Es interesante hacer notar que en Colombia se hace énfasis en la eficiencia del proceso, como un fin principal dentro de esta justicia. La experiencia colombiana es relevante porque ha aumentado el acceso a la justicia, ha mejorado la percepción de la justicia y ha permitido coordinación institucional. Este aspecto es muy interesante porque muchas veces quienes acceden a esta justicia lo hacen por cuestiones no jurisdiccionales, como son ciertos beneficios sociales, lo que ha llevado a que el poder judicial actúe en forma coordinada con instituciones de la Administración del Estado.

Brasil: jueces especiales federales (civiles y criminales).

España: jueces de paz que dependen del Poder Judicial. Reglamento N°3/1995. Conocen causas civiles y criminales.

USA: Municipal Courts (vehículos, delitos, animales) y Justices of the Peace (Oregón, elegidos por los votantes y conocen multas de tráfico vehicular, delitos menores, entre otros). Cortes de Reclamos Menores (California).

Casas de Justicia de Argentina (2003) y de Colombia (1995). Centros de asistencia jurídica y social gratuita que tienen por objeto orientar e informar a los consultantes y ofrecen MARC. En Argentina cuentan con evaluación, monitoreo e indicadores de gestión. En Colombia se coordinan con otras entidades locales. En estas últimas la mayoría de los usuarios es mujer (57,3%), adultos y de nivel socioeconómico bajo.



## **VI. Propuesta Instituto Libertad**

Diseño de una política pública antes de redactar el proyecto de ley. Lo primero que deseo destacar es que en el último tiempo no ha existido un diseño de política pública en las propuestas de reformas procesales. Esta preocupación sólo aparece cuando se está ejecutando, como en materia de familia y laboral. En cambio, desde las políticas públicas el diseño es previo al proyecto de ley, y la legislación es un medio solamente para llevarla a cabo. Este punto es importante porque no sería gracioso aprobar un proyecto de esta envergadura que se inicie con el colapso de los nuevos tribunales vecinales.

En segundo lugar, se requiere hacer un análisis de costo beneficio en base a la experiencia de otros países.

Datos para su diseño son pobres (escasos, no periódicos y no tienen representatividad nacional). En ese sentido, el Ministerio de Justicia y otras instituciones deben tener en cuenta que los datos existentes para un diseño son precarios, no existe periodicidad. Es distinto legislar para Santiago que para Lebu. Además, se arrojan datos que reflejan la realidad de Santiago y no de regiones, o de áreas urbanas, quedando fuera la situación de las personas que residen en áreas rurales, o en casos más delicados como por ejemplo los pueblos indígenas.

Además, esta reforma no debe mirarse como un costo de oportunidad, sino que se trata de una política social.

¿El incremento de recursos públicos en justicia ha beneficiado a los más pobres? Uno debe ponerse esta pregunta porque la tasa negra es más alta en poblaciones de menores niveles socioeconómicos.

Diagnóstico y necesidades de cada localidad. Uno de los hitos en el caso de Colombia fue la elaboración de hicieron encuestas y levantamiento de datos de esa forma.

Un diseño de política pública debe contemplar la puesta en marcha de un proyecto piloto en ciertas comunas elegidas al azar. Se trata de una etapa experimental, no restringida a la puesta en marcha gradual como se ha hecho en penal y laboral.

Diseño propiamente tal:

- **Objetivos.**
- **Competencia.** Parece adecuado mezclar las tendencias comparadas contemplando tanto pequeñas causas y justicia de paz, y revisar ciertos temas de competencia de la justicia de policía local.
- **Principios de esta justicia:** mejorar el acceso a la justicia y reducir los costos de comparecer a ella.



- Tipo de tribunal y tipo de juez. Proponemos que en aras al debido proceso y por razones de independencia pasen a integrar el Poder Judicial.
- Justicia más rápida, se puede comparecer sin abogado, resolución alternativa de conflictos y privilegiar el acceso a la justicia de los grupos más vulnerables.
- Fundamentos: Desconfianza y mala percepción.

Objetivos específicos:

- Mejorar el acceso a la justicia.
- Reducir los costos de litigación.
- Mejorar la percepción que tienen de la justicia los chilenos.
- Mejorar el conocimiento de la justicia.
- Crear Capital social.
- Coordinación institucional

Costos monetarios. Proyecto de ley boletín N°869-07 de 1992. \$2.649 millones de pesos al 20 de noviembre de 2009.

¿Qué hacer con los juzgados de policía local? Pareciera que si hay materias de la ley de tránsito similares a las cobranzas, correspondería dejarla en jueces de cobranza según lo dispuesto en la reforma procesal civil.

Para terminar, quisiera dejarlos con esta reflexión final: “Esta política pública debe contribuir con la superación de la pobreza en la justicia y permitir una redistribución eficiente y equitativa de los recursos públicos que se le asignan año a año”.

ENRIQUE BARROS: Felicidades por lo completa de tu presentación y porque nos dejó un espacio de tiempo para conversar.

RODRIGO DELAVEAU: En primer lugar, te felicito por tu presentación. Tengo tres preguntas sobre la misma.

En primer lugar, está el tema de los costos. Viendo lo que pasó en la reforma a la justicia laboral, que comenzó costando X y terminó en tres veces X, creo que por la cobertura que esta reforma necesita el costo va a ser muy superior al que proyectaste en tu presentación.

La segunda pregunta, se vincula con la implementación gradual pensando en todas sus etapas, es sobre la situación de los juzgados de policía local. ¿Se van a suprimir o estos tribunales serán su reemplazo?

Por último, me parece que podrías en tu investigación hacer un análisis del sistema de mediadores implementados en familia. He escuchado que ha sido una buena experiencia, y que aproximadamente el 70% de los asuntos sometidos a ese procedimiento no termina en recurriendo al proceso judicial del tribunal de familia ¿Cómo replicar esa experiencia en



este modelo? Esto se engarza con la institucionalidad requerida, que puede ser por medio de licitaciones que favorezcan un mayor profesionalismo.

CARLOS FRONTAURA: Junto con felicitarte, me parece que tu exposición abre un tema de fondo de grandes consecuencias, consistente en cuál va a ser la decisión política al respecto ¿vamos a avanzar en la reforma a la justicia civil o en una reforma de justicia vecinal?

Por otra parte, en la UC hicimos ciertos *focus group*, que nos dieron como resultado que la experiencia de las personas es de gran frustración. Si uno ve cifras de juzgados de policía local o de las Corporaciones de Asistencia Judicial, aparece que las personas no concurren a las citaciones o a las audiencias, pero esto sucede muchas veces porque la gente no sabe que hacer. Si bien no se trata de judicializarlo todo, tiene que haber un trabajo conjunto a la justicia formal con avanzar en la resolución alternativa de justicia, como uno desprende la experiencia que mencionabas de las Casas de justicia.

MACARENA VARGAS: Me parece que este tema debe mirarse desde la perspectiva de la asesoría gratuita, el cual no ha cambiado pese a estar presente desde el primer gobierno de la Concertación en adelante. Especialmente porque nuestro desmedrado acceso a la justicia es consecuencia de la mezcla entre asistencia jurídica gratuita de bajo nivel más una dispersión de lugares donde demandar sus derechos, lo cual genera exclusión. Esta es una perspectiva que no debe dejarse de lado.

Por otra parte, discrepo que la justicia vecinal sea solo para los más pobres. La justicia vecinal persigue resolver problemas que todos podemos sufrir.

DANIELA GODOY: Respecto a los costos monetarios, concuerdo en que tiene que hacerse un análisis de costos monetarios actuales. No serviría usar la proyección del proyecto de 1993, es solo un dato que quise poner en la mesa.

Respecto a los juzgados de policía local, creo que es un tema que hay que discutirlo antes del diseño de los juzgados vecinales. Eso es propio del diseño de una política pública.

Respecto a los mediadores, si bien corresponde analizarlo, la propuesta se acerca a que dependan del poder judicial, más que a privatizar su prestación, por revestir un carácter más institucional.

Respecto a lo señalado por Carlos Frontaura, comparto lo señalado por él, y creo que es bueno unir ambos objetivos.

Respecto a lo de Macarena Vargas, agradezco la pregunta porque fue uno de los puntos que me olvidé en la presentación. Esta política debe ir de la mano esta política debe ir acompañada necesariamente del mejoramiento del sistema de asistencia gratuita, son complementarias y debe ser una prioridad. También en lo señalado con que se trata de la justicia para los más pobres, es un énfasis solamente pero claramente se extiende a toda la población.



CRISTIÁN MATURANA: Estoy de acuerdo contigo en que es necesaria una visión general del tema. Ahora bien, según las cifras que mostraste, uno podría pensar que los problemas estarían solucionados, porque la mayor parte de los asuntos serían de familia y laborales, y para eso contamos con una justicia especializada de familia y laboral, y lo mismo podría predicarse respecto a las estadísticas en materia penal. En consecuencia, alguien podría afirmar que los asuntos vecinales no deberían preocuparnos mayormente si nos atenemos a esas cifras, aunque no comparto que sea así.

Un aspecto que me parece complejo han sido los problemas de competencias que han generado muchos conflictos, especialmente porque no hemos tenido política pública de preocupación por lo más pobres. Se han generado verdaderos “parches” en la competencia de los juzgados de policía local, los que pueden generar problemas mayores, puesto que estos tienden a atribuirse incluso conocimiento de asuntos que jamás se han contemplado como sería por ejemplo el conocimiento de las acciones de clase. También, desde el diseño orgánico, se olvida que existen juzgados civiles en Regiones con asiento comunal que claramente permiten un acceso expedito a los residentes de la comuna, y que esa dificultad de acceso es más bien propia de los tribunales en Santiago y las grandes ciudades, respecto de los cuales nunca se han contemplado la instalación y competencia a nivel comunal. En esta materia, no nos debemos olvidar que los jueces de distrito y subdelegación nunca funcionaron y se derogaron sin mayor debate, no contemplándose un reemplazo efectivo respecto de ellos.

Por otra parte, lo que más me preocupa es que se envíen mensajes contradictorios respecto de la filosofía con la cual se aprueban determinadas reformas. Así por ejemplo, en materia penal, se ha producido la aplicación del principio de oportunidad contemplada como eficacia para que opere el sistema, pero en lugar de justificar esa medida se tiende a instalar el concepto de la impunidad respecto de la persecución de las faltas. En parte, ello sucede porque en el proceso de reforma nadie revisó el Código Penal y su tratamiento en las faltas, en cuanto ha definir si requerían reacción penal o un tratamiento cercano al derecho civil o a una materia vecinal. Lo anterior, influye en la sensación de frustración, porque nunca se educó a la ciudadanía sobre el significado de la persecución penal bajo estos principios, y por otra parte, se peca por la falta de establecer otras penas que no tienen necesariamente como sanción la privación o restricción de libertad, que en la practica por la aplicación de salidas alternativas tampoco es procedente que se materialicen respecto de los primerizos.

Finalmente, respecto a la mediación, se puede señalar algo similar. Cuando uno revisa la historia del desarrollo de la mediación, en especial, por su promoción en las Conferencias de Roscoe Pound a fines de la década de 1960, fue a través de la educación social que se desarrolló e instaló la mediación como solución alternativa y no solamente por medio de una estructura estatal. Es decir, se necesita un cambio de cultura en el sentido que la gente vea como un fracaso llegar a un tribunal a plantear sus conflictos para que los resuelva un tercero, reconociendo con ello la ineficiencia y el fracaso que implica no haber sido capaz de solucionar el conflicto por sus propios medios. Ejemplo de lo anterior lo encontramos en familia, en donde no hemos generado en los colegios, universidades e instituciones sociales los centros de mediación para promover la cultura del acuerdo en la solución del conflicto. Dada la reserva de la mediación es necesario medir sus resultados con trabajos en forma empírica y preservando el secreto para detectar las razones por las cuales ella puede ser



deficiente en la solución de los conflictos y ver como mejorar las políticas públicas en ese sentido.

En síntesis, coincido que hay que hacer una política pública en la materia de solución de conflictos de mínima cuantía, que implica la adopción de una serie de decisiones no sólo judiciales, y ello debe tenerse claro al afrontar las políticas públicas para dar solución a esta materia y poder verdaderamente solucionar los problemas que afronta la gente, no generando una mayor frustración que la que se señala en el estudio que ella manifiesta.

JOSÉ PEDRO SILVA: Tengo una visión más pragmática sobre este asunto. Existe un componente que refleja una curiosa simetría con los problemas de la justicia civil, donde más de un 90% de las causas son ejecutivas, vinculadas a las cobranzas. Y en policía local nos encontramos con que sucede lo mismo con las infracciones a la ley de tránsito, especialmente las multas por TAG. Hay que buscar una solución sistémica, por ejemplo, modelos electrónicos de cobro de multas de carácter administrativo, que ayudarían a solucionar el problema, contemplando incentivos en caso de mayor inmediatez en el pago a través de internet. De esta forma solo se accedería a la sede jurisdiccional, en caso que el afectado decida reclamar el cobro de la multa en esa sede.

Respecto a la nomenclatura de esta justicia, yo no hablaría como se suele hacer de “justicia para pobres”, sino que hablaría mejor de justicia de pequeñas causas, porque se trata de causas económicamente menos relevantes o de causas cotidianas que afectan transversalmente a todo los ciudadanos, en tanto dicho calificativo la estigmatiza, y no corresponde por lo demás a la realidad. Esto ayudará en la correcta socialización del mensaje de la necesidad de implementar este tipo de justicia.

Por otra parte, este tipo de conflictividad social no veo porqué debiera segmentarse del tratamiento de la justicia en general. No veo la razón de ser de la discusión sobre de quien dependería, y menos de porqué tenga que depender del poder ejecutivo. Creo sin duda que los órganos jurisdiccionales a quien se les encomiende esta justicia vecinal, deben depender del poder judicial, porque dan garantías de independencia e imparcialidad, y de una correcta y justa distribución de los recursos destinados a su funcionamiento a lo largo del país. Además los magistrados que la sirvan, deben ser respetados de la misma forma que los magistrados de tribunales superiores y no recibir un tratamiento que signifique una *capitis diminutio*. Se requiere dignificar esta función de una vez por todas.

GIOVANNA SANTORO: Cuando se habla de justicia vecinal se habla de dos tendencias, de justicia de paz y justicia de pequeñas causas. Creo que lo que has señalado en tu propuesta se refiere en casi todo a la segunda. Entonces, ¿por qué no crear otro tipo de tribunales que cumplan con esa función, sin eliminar a justicia de policía local?

DANIELA GODOY: Puedo responder a tu pregunta desde una mirada de las políticas públicas. Si el 90% causas de juzgados de policía local son de tránsito, nos encontramos con una situación similar a las cobranzas en materia civil. Y al ser similar el problema, podemos encontrar una solución similar, como puede verse en el nuevo Código Procesal Civil respecto a los juicios ejecutivos.



CRISTÓBAL PEÑA: Junto con agradecer a nombre del Colegio de Abogados de Talca esta invitación, quisiera plantear que me preocupa que separemos las materias de tránsito y asimilarnos a las cobranzas, porque es una materia que la sociedad exige una respuesta a gritos mucho más completa que el pago de las multas cursadas

Y mi segunda observación tiene que ver con la excepción de patrocinio letrado. La experiencia que los colegios de abogados hemos conocido siempre ha sido nefasta. Creo que la solución viene de la mano del apoyo para estructurar mejor el sistema de asistencia jurídica. La experiencia indica que la solución va en el sentido inverso.

ENRIQUE BARROS: Antes de entregar la palabra a Daniela, quisiera hacer una reflexión de cierre. Comparto lo señalado por Cristóbal Peña, porque la expansión de la profesión ha sido una variable de modernización y va de la mano con el aumento de la riqueza. Optar por eliminar la comparecencia letrada en estos procedimientos, significará reducir la oferta aumentando excesivamente el stock en la oferta.

Como ha señalado Daniela, hay un problema de política pública de por medio. Es un enfoque virtuoso, ajeno al que acostumbramos los abogados, que permite preguntarse sobre el beneficio social y el costo asociado a una política como ésta. El beneficio social es significativo no solo por la paz social sino porque entrega seguridad tanto al ejercicio de los grandes como de los pequeños derechos. Esta es una justicia esencialmente vecinal, por lo que lleva asociado un problema de diseño, de descentralización. Significa ir en contra la corriente de centralizar físicamente el acceso a la justicia, como ha sucedido en Santiago en materias de familia o penal. Si el énfasis está en lo vecinal, entonces debe estar en los puntos más cercanos para todo ciudadano. Así puede verse, por ejemplo, en Estados Unidos.

El temor que me surge es que el proyecto que se ha comenzado a discutir en el Ministerio de Justicia está en estado de verdor, y los tiempos políticos no coinciden con los tiempos técnicos. Es decir, podemos encontrarnos con que de aquí a cuatro años más esta justicia vecinal tuviera que estar funcionando. Por eso, hago un llamado a tener fortaleza para resistir esa tentación, porque reformas de este tipo, si se hacen bien, duran un siglo.

DANIELA GODOY: Respecto a lo recién señalado, me parece que una forma de concretizar este desafío entre los tiempos técnicos y los políticos puede ser la implementación de un diseño experimental, el cual en cuatro es factible. Para terminar, quiero invitarlos a participar en esta discusión. Cualquiera que me quiera contactar, por favor, que lo haga libremente.