

Proyecto Pertinencia y Posibilidad de Implementar Juzgados Vecinales en Chile

Carlos Frontaura, académico Escuela Derecho UC
Francisco Javier Leturia, académico Escuela Derecho UC
Javiera Benítez, Socióloga UC
Pablo Trigo, ayudante Escuela Derecho UC

Resumen

Numerosos conflictos de índole vecinal quedan sin tutela ni solución debido a la estructura judicial: juicios lentos, costos asociados, lejanía física, problemas de información, impiden que la igualdad ante la ley sea una realidad en vastos sectores de la población, afectando especialmente a los más desposeídos. Este problema es común en muchos países, por lo que a lo largo de los años se han planteado diversas soluciones para asuntos vecinales y de menor cuantía. Luego de ver la realidad y experiencia de tres países significativos (España, Perú y Estados Unidos) y de analizar la experiencia nacional con datos empíricos y obtenidos, se plantea una propuesta integral de lo que debiera ser una institucionalidad de juzgados vecinales para Chile.

I.- Introducción

Existen numerosos asuntos de índole vecinal y de menor cuantía, que en la actualidad no tienen una respuesta jurisdiccional adecuada, lo cual, según veremos, genera una serie de consecuencias sociales negativas. Entre ellas las más graves son las constitutivas de situaciones de autotutela y denegación de justicia, así como el malestar social, la desconfianza en las instituciones y la sensación de injusticia, desigualdad, inseguridad y desprotección. Todo ello atenta contra la igualdad ante la ley, así como contra otros derechos fundamentales expresamente consagrados. A mayor abundamiento, esta situación de desprotección jurisdiccional afecta más agudamente a los sectores más postergados de la sociedad.

En la actualidad, ni los tribunales ordinarios, ni los Juzgados de Policía Local se encuentran en condiciones de tramitar y resolver adecuadamente todos los problemas jurídicos de una comunidad, tanto por falta de tribunales y de procedimientos idóneos, como por la sobrecarga de trabajo que afectan a los ya existentes. Además, ellos son percibidos como lejanos por la ciudadanía, en parte debido a su extremo formalismo, sus altos costos, a la necesidad de concurrir a ellos representado por un abogado e incluso a su ubicación geográfica.

Esta falta de respuesta jurisdiccional a los problemas comunes de la ciudadanía ha repercutido en los niveles de confianza en nuestro sistema legal y judicial, lo que es particularmente dañino tanto para el estado de derecho como para el bienestar social. El año 2005 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sostenía que a pesar de las reformas promovidas en la última década se ha mantenido la desconfianza y mala percepción que tiene la ciudadanía respecto de la justicia estatal y, al mismo tiempo, ellas no han permitido superar las barreras u obstáculos que tienen los sectores de menores recursos para acceder a la justicia (PNUD 2005).

Los Juzgados Vecinales son tribunales que tienen por objeto resolver aquellos problemas que por su naturaleza o cuantía en la actualidad no alcanzan a llegar a los tribunales ordinarios, permaneciendo sin resolver o resolviéndose de mala manera. Además, ellos permitirían derivar una porción del flujo de causas que llega a los Juzgados de Letras, pero que por sus características admiten un proceso más sencillo y menos ritual, lo que permitiría disminuir la carga de éstos y asegurar una provisión del bien justicia más rápida y económica.

En la experiencia comparada, estos juzgados se han mostrado como un mecanismo dar soluciones jurisdiccionales reduciendo la lentitud, la burocracia y el alto costo de la justicia, además, de contribuir a superar los problemas de legalidad formal y mantener la convivencia. Pero como es imaginable, su funcionamiento no ha estado exento de críticas.

Por otra parte, los Juzgados Vecinales resaltan la conveniencia de establecer un sistema donde la mediación tenga un mayor protagonismo, lo que debe combinarse siempre con la posibilidad de dictar sentencias con efecto de cosa juzgada (sin la cual no podrían ser llamados jueces).

Este es el contexto en que se enmarca el presente trabajo. Por una parte, y a través de las entrevistas y *focus* se pretende actualizar la información empírica de comienzos de los '90 y verificar si se siguen dando las mismas necesidades. Asimismo, revisaremos la experiencia que España, Estados Unidos y Perú han tenido sobre este tipo de jurisdicciones.

Antes de entrar en materia, queremos recalcar que para cubrir las necesidades de justicia no satisfechas, las posibles medidas a adoptar son muchas y cubren ámbitos muy diversos. La propuesta que aquí se contiene, pretende evaluar sólo un aspecto: la posibilidad y pertinencia de establecer en Chile la llamada Justicia Vecinal (o de paz o de pequeñas causas).

II.- Sobre la situación a nivel local: Realidad, opiniones y perspectivas

II.1 Aspectos generales

Con el fin de conocer las necesidades jurídicas a nivel local, se realizaron entrevistas en diez comunas extraídas de la tipología elaborada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) (2005), la que establece siete categorías, en que 1 indica menor población y mayor grado de ruralidad, pobreza y dependencia del Fondo Común Municipal (FCM) y, por el contrario, 7 indica lo opuesto. Se seleccionaron al azar diez comunas de las regiones Metropolitana, V y VI, eligiéndose una comuna por categoría en el caso de las categorías 1 a 4, y en el caso de las categorías 5, a 7 se escogieron dos comunas en cada una, tomando en cuenta la mayor cantidad de población que éstas poseen en comparación con el resto de las categorías. En cada comuna se realizaron dos entrevistas y un grupo focal, con representantes de diferentes instituciones relacionadas con la justicia a nivel local.

Asimismo, como representante del Gobierno Comunal se entrevistó al director de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) de cada comuna, o encargado de asuntos comunitarios. Como representante de la Fuerza Pública se entrevistó al comisario de Carabineros o algún individuo indicado por tal comisario. En caso de existir a nivel comunal una oficina de la Corporación de Asistencia Judicial, se entrevistó a la asistente social o abogado jefe de dicha institución. Para el Grupo Focal, como representantes de la población, se entrevistó a representantes de la Unión Comunal y de las Juntas de Vecinos que ejercieran el cargo de Presidente o Vicepresidente en cualquiera de las dos organizaciones. Para la elaboración de la pauta de entrevistas y de grupos focales se utilizaron indicadores existentes de trabajos realizados en nuestro país por Barros (1993) y del trabajo realizado en América Latina por el PNUD. El período de realización de las entrevistas comprendió entre el mes de abril y mayo del año 2007.

En ellos se verificó que la evidencia anterior que mostraba que ni los juzgados de policía local ni los tribunales ordinarios están en condiciones de tramitar todas las demandas en materias civiles y

comerciales, ya sea por falta de procedimientos apropiados o por la sobrecarga de trabajo a la cual se encuentran sometidos, se mantiene. Cualquiera que fuera la razón, se presentaba como una realidad irrefutable el hecho de que la oferta del servicio justicia en Chile para la población de menores recursos, es insuficiente (PUCV 2005; Cox 2005)

Las entrevistas también confirmaron los estudios de Yáñez (La Nación 2005; Chile.com 2006) que señalaban que un 80,2% y un 77,4% de los pobres opina que la calidad de la justicia que obtienen es mala o muy mala.

Se constata, además, que la población no está informada de sus derechos ni sobre dónde acudir frente a la mayoría de los problemas cotidianos que enfrentan. Ya los estudios de Forja y la OCAJ mostraban que un 87,8% de las personas en condición de pobreza manifiesta no conocer o conocer muy poco sus derechos. Junto a ellos, Yáñez (2004) concluye que quienes señalan que alguno de sus derechos no fue respetado durante el último año un 46,4% contesta que no acudió “a ninguna parte” y sólo un 4,3% indica haber acudido “al juzgado”. Frente a ello, la condición de pobreza es considerada como un factor limitante para exigir los derechos por parte de un 64% de los entrevistados, seguido de un “no saber dónde acudir” (55,8%). Entre los factores vinculados a los costos deben incluirse los problemas de distancia y movilización.

Según la percepción de los entrevistados, gran parte de los conflictos menores y cotidianos que vive la población no son denunciados. Si bien no existen cifras precisas, los estudios de Barros y Correa (1993) confirman esta tendencia, siendo los casos más comunes los de préstamos sin devolución, problemas con arrendatarios y ocupantes, engaños en la compra de productos y peleas por bienes comunes, engaños al comprar productos o contratar servicios, pensiones alimenticias, siendo los menos frecuentes los de naturaleza penal (Barros y Correa 1993; y Barros 1997).

Asimismo, en las entrevistas se constata un alto grado de lejanía o distancia hacia la justicia en la población entrevistada a lo largo de las diferentes categorías comunales, ya sea por motivos territoriales, de realidad social y cultural o por la desconfianza existente en el sistema. La mayoría de los asuntos que los afectan se refieren a conflictos de vecindad y a problemas entre familiares u otras personas con los cuales deben convivir a diario.

Finalmente, si bien existe en nuestro país un servicio de asistencia jurídica pública, descentralizado y con una amplia cobertura territorial, un estudio realizado el año 2005 por el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso señala que tan sólo un 10,3% de la población potencialmente demandante fue usuaria de los servicios prestados por dicha corporación durante el año 2004. El mismo estudio señalaba que sólo un 42% de los usuarios potenciales conoce las CAJ. La demanda por servicio de asistencia jurídica ha aumentado sostenidamente en el tiempo, aumentando en un 54% durante el período 2000-2004.

La información recogida es en lo sustancial consistente con los problemas de acceso a la justicia que pueden verse en otros países, especialmente entre grupos de menores ingresos. (Uprimny 2004; Manríquez 2004).

II.2 Clasificación por comunas: aisladas, mixtas e inseguras

Para efectos de este trabajo, clasificaremos las comunas en aisladas, mixtas e inseguras.

Las comunas aisladas corresponden al tipo 1, 2 y 3 de la tipología usada. Al calificarlas de este modo, nos referimos no únicamente al aislamiento territorial que muchas de ellas poseen, sino que, además, a la sensación que prima en ellas respecto de la justicia. Muchas veces organismos no jurisdiccionales, como por ejemplo las municipalidades, son la cara visible de la justicia y el derecho, asumiendo una carga y una responsabilidad para lo cual no poseen ni las facultades ni los recursos humanos y materiales necesarios.

Los conflictos jurídicos nombrados más frecuentemente en estas localidades son la violencia intrafamiliar, la legalización de tierras y posesiones efectivas y, a medida que aumenta el grado de urbanización, surgen problemas como el consumo de drogas y el hurto. Los asuntos menores que enfrentan están relacionados con la condición rural que caracteriza a estas comunas, dentro de los que se encuentran problemas con animales y situaciones de tierra, como problemas con cercos y canales de regadío. Si volvemos a aumentar el grado de urbanización surgen conflictos como ruidos (de animales y música), conflictos que los habitantes sienten que no son vistos por la justicia, debido a la lejanía por lo cual no creen factibles hacer denuncias. No existe la intención de poner esos conflictos en conocimiento de la justicia, debido a que las soluciones que esperan a esos problemas deben ser rápidas y las sentencias pocas veces pueden ser ejecutadas exitosamente, dadas las características de la población. Muchas multas monetarias o pensiones de alimento no son ejecutables, debido a la situación de desempleo y pobreza de la población.

A pesar de ello, en general, la población entrevistada se demuestra bastante dispuesta a solucionar los conflictos a través del diálogo.

Dadas estas razones es posible ofrecer soluciones solemnizadas por un tercero que no necesariamente debe ser un juez, ya que muchas veces se espera alguien más cercano y de trato más cordial, a quien puedan plantear sus puntos de vista e inquietudes, “sin necesidad de realizar tantos trámites”.

En segundo lugar, encontramos las comunas que llamaremos mixtas, que corresponden a comunas tipo 4 y 5 de la topología que se ha utilizado. Estas han dejado de ser calificadas como rurales o bien, manteniendo esa característica, se encuentran bajo un crecimiento poblacional sostenido debido a la llegada y construcción de villas y proyectos inmobiliarios. En general, estas comunidades consideran que la llegada de estas personas, con nuevas costumbres, que han deteriorado la convivencia e incrementado los sentimientos de inseguridad. Además, instituciones importantes, como Carabineros, tiene sus atribuciones bastante limitadas como para dar una real solución a sus problemas, de resolución de disputas de la comunidad, por lo que los afectados quedan con la sensación de que la justicia no está actuando y que sus servicios no se están distribuyendo de manera adecuada.

En este segmento, los conflictos de mayor connotación social nombrados en las entrevistas son la violencia intrafamiliar, los robos, hurtos y drogadicción y, dentro de los problemas menores, existe una gran variedad. Entre estos destacan las disputas por animales de campo y domésticos, conflictos de tierras, arrendamientos, peleas y riñas entre vecinos -que son frecuentes-, deudas que no son pagadas, cercos, asuntos relacionados con canales de regadío y el deterioro o mal uso de espacios públicos.

Dentro de las barreras de acceso más importantes, la principal sigue siendo el obstáculo económico y, al igual que en caso de las comunas aisladas, se cree necesario acercar a los tribunales a la realidad local, de manera de poder acceder a una justicia más acorde a la comunidad. Debe

considerarse que en muchas comunas los centros de justicia se ubican en localidades lejanas, con lo cual los tiempos y costos de desplazamiento dificultan aún más las posibilidades de seguir un asunto ante los tribunales.

El tiempo de espera es otra barrera percibida como una limitación para el acceso a la justicia, ya que para la población, muchos de los problemas más frecuentes que los aquejan necesitan una solución rápida. Existe, además, una creciente desconfianza en el sistema.

A nivel poblacional, se observan intentos de reparación de vínculos en caso de existir algún conflicto, donde ciertas juntas de vecinos cooperan voluntariamente con este fin. Además, en este tipo de comunas se menciona al alcalde como un ente mediador entre partes, actuando con gran éxito en ciertos casos. A pesar de ello, en caso de no lograrse acuerdo, se mencionan las riñas, peleas y amenazas como alternativas de manejar ciertos problemas.

En tercer lugar, encontramos las comunas inseguras, las cuales corresponden a comunas pobres tipo 6 o 7 de la tipología usada y caracterizadas por el alta frecuencia de denuncia en problemas de mayor connotación social donde, además, la sensación de inseguridad de la población es el sentimiento más frecuentemente nombrado en las entrevistas (sobre asuntos de justicia).

Ante conflictos entre los vecinos destaca el aislamiento y encierro, ya que existe temor a represalias dado el alto nivel de agresividad en la población. Si bien organizaciones como las juntas de vecinos reciben herramientas y recursos por parte de las municipalidades para operar en caso de problemas, éstas prefieren no involucrarse en ellos. Por esto, se espera una instancia formal de resolución de conflictos, donde se puedan dictar penas exigibles al causante de ellos. La insatisfacción con las sentencias pasa por la percepción de que éstas no acaban con el problema. Incluso, en determinadas situaciones, la intervención judicial agrava el problema.

Muchos asuntos menores son abandonados con el tiempo o, derechamente, no son denunciados a la justicia debido a que el costo de continuar o realizar un litigio es mayor al beneficio que se espera de estos.

Se percibe la falta de educación de la población en temas cívicos, donde se reconoce que existe información sobre sus derechos pero, en general, hay poca disposición a reconocer sus deberes, con lo cual se considera que la solución a los conflictos pasa por un tema intersectorial, en el cual el sistema educacional juega un rol importante.

La conclusión que se puede obtener de las entrevistas que se practicaron es que, a pesar de que en los distintos tipos de comunas existen algunos problemas propios, la problemática general se repite.

Además, hay en todas ellas una sensación de desamparo y lejanía respecto de la justicia. Se puede observar, a nivel general, la necesidad de tener un mejor acceso a ella por parte de la población más vulnerable. Existen claras barreras económicas y educacionales, sin perjuicio de que en muchos casos, también hay una importante barrera de distancia y de acceso.

Por otra parte, la amplitud de los conflictos y su profundidad depende, en general, de la categorización realizada. Pero en todas se aprecia la necesidad de contar con una institucionalidad que pueda dar salida a los problemas que los afectan y que, en general, no son resueltas por la institucionalidad vigente.

No obstante, cabe destacar los esfuerzos que, en muchas de estas comunidades, realizan - a veces sin los medios adecuados- otras instituciones como las municipalidades, los jueces de policía local (donde los hay), y los Carabineros. Sin embargo, esos esfuerzos no son suficientes para cambiar la percepción de que sus conflictos y problemas no son resueltos adecuadamente y permanecen en el tiempo.

Cuadro Resumen de entrevistas

	Comunas aisladas	Comunas mixtas	Comunas inseguras.
Sensación sobre la justicia	Abandono	Inseguridad creciente	Inseguridad
Barreras	Económicas Distancia Tiempo de espera	Económicas Distancia Tiempo de espera Creciente desconfianza en el sistema	Económicas Tiempo de espera Desconfianza en el sistema
Conflictos predominantes	Propios de condición rural	Mixtos: propios de condición rural y surgimiento de problemas urbanos	Propios de urbanidad
Necesidad	Acercamiento de justicia a realidad local	Acercamiento de justicia a realidad local	Eficacia justicia Educación
Actitud ante conflictos	Sometimiento Agresividad en casos extremos.	Intento reparación. Agresividad	Aislamiento Agresividad
Expectativas	Acercamiento más cordial a la justicia.	Mayor velocidad respuesta	Endurecimiento sanciones
Conocimiento formas alternativas solución de conflictos	No, únicamente la agresión	Formas tradicionales (alcalde) Acercamiento a través de medios de comunicación (programas televisión abierta)	No
Aceptación nuevos tribunales	No debería ser un juez	Debe ser una instancia formal Se espera un juez	Se espera un juez
Abandono/ denuncia de asuntos	Por distancia	Por demora	Costo litigio mayor al beneficio
Satisfacción sentencias	Sentencias no incorporan lado humano	Soluciones no adecuadas a realidad local	Sentencias no acaban conflicto
Recursos	Falta educación Recursos materiales	Falta educación	Falta información

III.- Algunas experiencias comparadas: Perú, Estados Unidos y España

La experiencia de juzgados de paz, vecinales o de menores causas es amplia en el mundo. Muchas veces se los ha visto como una posibilidad de obtener resultados menos institucionalizados y mediatizados por la rigidez de la ley, obedeciendo antes a criterios de equidad, buen juicio y justicia de los propios interesados. Estas soluciones han sido especialmente valoradas en regiones aisladas y entre grupos específicos, como los indígenas.

En el fondo, frente al fracaso de la justicia oficial para resolver conflictos entre los ciudadanos y ser verdadera garantía de un acceso igualitario e imparcial, especialmente para los más pobres, aparecen diversas soluciones.

Entre estas, los mecanismos de Resolución Alternativa de Conflictos (RAS), en especial la mediación. Sin embargo, hay que tener cuidado con crear sustitutos para lo que debiera ser proporcionado por el Estado (Vargas 2001; y Peña 2001).

Otra de estas soluciones, que destacan por su efectividad en ciertos contextos, son las llamadas justicias comunitarias o comunales (Brandt y Franco 2006) que, en la práctica, son manifestación de lo que se llama el pluralismo jurídico (Wolkmer 2003). Ellas dan respuestas adecuadas a conflictos que la justicia estatal se muestra incapaz de resolver. Sin embargo, estos mecanismos que tienden a una justicia menos formal y, por decirlo de algún modo, paralela a la oficial, tienen también límites y riesgos (Umprimny s/f; y Manríquez 2004). Por ejemplo, en contextos en que no hay un sistema estatal fuerte -constitucional, judicial y policial- en la protección de los derechos esenciales, la justicia comunitaria puede devengar en despotismo y violencia. Un ejemplo de esto, aunque no en lo judicial, se ha dado en la Ciudad de El Alto de Bolivia (Indaburu 2004).

En otras situaciones, estos juzgados vecinales se han planteado como una instancia previa a la justicia formal. Por ello, antes de llegar a los tribunales de primera instancia, mixtos o especializados, en muchos lugares existen otros jueces menos formales, pero que igualmente son parte de la justicia oficial.

De este modo, cabe destacar que en Perú, están los Jueces de Paz Letrados y los Jueces de Paz no Letrados; en Colombia están los Jueces Municipales –llamados promiscuos, en lo civil y penal- y los Jueces de Paz (CEJA 2007); en México, el Juez de Paz y el Juez Conciliador del Valle de Teotihuacan; en Brasil, dentro del contexto de los Juzgados Especiales y Pequeñas Causas, creados en 1984, se permite la existencia de los llamados Jueces Legos y Conciliadores, además de los Jueces Letrados, aunque cabe señalar que los Estados Federales no están obligados a establecerlos (Rodycz s/f); y en Paraguay hay, también, Jueces de Paz Letrados y Jueces de Paz (Manrique 2007). En España están los jueces de paz y se tramita en el congreso una ley sobre jueces de proximidad.

Para este trabajo, nos concentraremos en la experiencia de España, Perú y Estados Unidos, por parecernos las más interesantes desde el punto de vista de la realidad nacional.

III.1.- Justicia de Paz en Perú

Los Juzgados de Paz son órganos jurisdiccionales de menor cuantía del Poder Judicial peruano. Sin embargo, se caracterizan (Guerra 2005, pp. 35 y 49-50; De Belaunde 2006, p.124) por no estar en su presupuesto y por no ser parte de la carrera judicial ni de la Justicia Formal o Estatal. Así, los jueces de paz no tienen que conocer las normas del derecho escrito y resuelven de acuerdo a los valores, usos, tradiciones y costumbres de sus comunidades, sin perjuicio de la obligación de respetar los derechos fundamentales y el debido proceso. El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial peruano (2004) ha dicho que estos jueces satisfacen un 40% de la demanda por justicia y al 2005 alcanzaban, según Guerra (2005, pp. 49 y 219) y Lovatón (2007, p.194), a más de 5.000, mientras que los demás jueces¹ llegaban sólo a 1.834.

El éxito de estos juzgados radica en que -a diferencia de la justicia formal, diseñada para una sociedad urbana, de habla castellana y criterios occidentales- se han hecho cargo de la realidad

¹ Corte Suprema, Cortes Superiores, Juzgados Especializados y Mixtos, y Juzgados de Paz Letrados.

peruana, en la que existen (La Rosa 2007) barreras de acceso lingüísticas, geográficas, económicas y culturales.² Así, esta justicia es la instancia a la cual pueden acudir los más pobres y marginados. Con antecedentes indianos y existencia ininterrumpida durante toda la República, estos juzgados son creados o suprimidos por el Poder Judicial, pero sus jueces, que no requieren ser abogados y que no reciben remuneración, son elegidos por la propia comunidad y duran dos años.

Los Juzgados de Paz tienen tres funciones principales: conciliatoria, jurisdiccional y notarial; y sólo cobran por esta última. Su competencia, en todo caso, está limitada tanto por cuantía como por materia. En general, resuelven por conciliación. El proceso es oral e informal, aunque la sentencia debe ser escrita y justificada. Ésta es revisada por Jueces de Paz Letrados, que han de considerar las particularidades culturales en que fue dictada y los criterios de justicia del juez.

Hay una muy buena evaluación de esta justicia. Se dice que su legitimidad, confiabilidad, flexibilidad y rapidez contrastan con las deficiencias de la Justicia Formal (Solis 2006). Los datos empíricos (Guerra 2005, pp. 158 y 227-232; Lovatón 2007, pp. 190 y 193) lo confirman y muestran altos índices de aprobación que contrastan con el rechazo que recibe el Poder Judicial.

En todo caso, no todo es positivo. Así, se dice que la realidad de estos jueces es disímil según la zona (Ardito 2006). En la costa, más urbana y con mayor educación, tienen menos importancia que en la región andina; y en la amazonía son mirados con desconfianza por la población nativa. A su vez, no siempre reciben el reconocimiento y colaboración debidos por parte de las autoridades políticas, judiciales o municipales. Por último, cabe destacar que no existe una visión consensuada sobre la justicia de paz y su futuro, especialmente al interior del Poder Judicial.

III.2.- Justicia Vecinal en los Estados Unidos

En Estados Unidos hay 51 sistemas judiciales: el federal y 50 estatales. En cada Estado, sus ciudades, condados y distritos tienen diversos sistemas de justicia municipal o vecinal. Estos están integrados por tribunales que, con distintos nombres –por ejemplo, *Town Courts*, *Municipal Courts*, *Justices of the Peace*, *Small Claims Courts*–, cumplen también funciones diferentes: notariales, de celebración de matrimonios, de multas y jurisdiccionales. En este ámbito, conocen de asuntos de menor cuantía que se ventilan en procesos en que el juez tiene mayor discrecionalidad para admitir y valorar la prueba y más informales. Es posible agrupar las distintas clases de justicias vecinales en dos grupos: los juzgados no letrados y los tribunales letrados.

Entre los juzgados no letrados están los jueces de paz. Estos, que vienen de la tradición inglesa, son elegidos popularmente en muchos estados. Además de jurisdicción limitada, tienen funciones en materia de matrimonio. Esta Justicia ha sido reemplazada en muchos estados por *magistrates courts* que tienen una competencia más amplia, sin embargo, no siempre se exige que sus integrantes sean letrados. Esta justicia no profesional ha generado diversos inconvenientes (Glaberson, 2006).

Entre los tribunales letrados están, fundamentalmente, aquellos que conocen de los *small claims cases*, es decir, asuntos civiles de menor cuantía y problemas comunitarios. Dependiendo del Estado, estos asuntos son conocidos por juzgados especiales de cada condado o por una división especial del juzgado (civil) del condado. También, están dentro de estos tribunales letrados los *Municipal Courts* que conocen de multas, infracciones menores y asuntos de tránsito.

III.3.- Los Juzgados de Paz en la experiencia española

² Así lo reconoce el propio Poder Judicial: Ver Resolución Administrativa 150-2004 del 12/8/2004.

Actualmente, la primera instancia civil en España está confiada a dos órganos jurisdiccionales diferentes: los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción -a cuyo cargo hay un juez letrado- y los Juzgados de Paz -que pueden ser servidos por personal lego-. Los jueces de paz, que existen desde mediados del XIX, llevan a cabo funciones de justicia en los municipios en que no hay Juzgado de Primera Instancia e Instrucción. A pesar de no ser letrados, son parte del Poder Judicial durante los cuatro años de su nombramiento. En este período gozan de inamovilidad temporal. Si bien estos jueces son nombrados por el Poder Judicial, la designación recae sobre personas elegidas previamente por el pleno del Ayuntamiento. Así, la existencia de influencias políticas ha sido una constante en la provisión del cargo. Originalmente, era honorífico y gratuito, actualmente, quien lo ejerce tiene derecho a una retribución.

Estos jueces de paz tienen atribuciones jurisdiccionales directas en materia civil (asuntos de menor cuantía) y en materia penal (faltas) y, además, cumplen funciones de Registro Civil.

La institución de los jueces de paz ha recibido numerosas críticas de la doctrina (para todos: Damián 1987; y Bonet e Ivars 1998) y también del Poder Judicial. Ellas se sustentan en el hecho de que no sea letrada y, sobre todo, en su dudosa constitucionalidad. Así, no se ve en estos juzgados una efectiva y debida tutela de los principios de independencia, inamovilidad y responsabilidad, propios de la función judicial en un Estado de Derecho. Otro de los elementos que genera reticencias hacia la institución es la influencia política que existe en el nombramiento de los jueces. De este modo, se puede decir que hay unanimidad en que la existencia de un juez técnico es una de las mayores garantías de la independencia judicial.

Por esto, actualmente, se promueve la sustitución de los jueces de paz por jueces letrados, independientes e imparciales. Así, en el anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de julio de 2005 se incluye, entre otras modificaciones, una propuesta de regulación de la denominada "Justicia de Proximidad". Esta es un *tertium genus* entre la justicia de carrera y la justicia de paz cuyo objetivo principal es articular un sistema de resolución de conflictos que, normalmente, son poco complejos, pero de gran incidencia social en el seno de las grandes ciudades. De este modo, se desea aliviar la carga de trabajo que pesa sobre los Juzgados de Primera Instancia, los cuales dejarían de conocer estos asuntos menores que, por su volumen, distraen y retrasan la solución de otras cuestiones. De esta forma, el sistema judicial español intenta salir al paso del creciente aumento de la litigiosidad y la demora en la respuesta judicial que se produce en algunos grandes núcleos urbanos.

IV.- Elementos específicos para la implementación de Juzgados Vecinales en Chile

IV.1.- Objetivos

La implementación de esta propuesta traerá como beneficio directo una ampliación del acceso a la justicia hacia sectores tradicionalmente privados de tutela judicial efectiva.

La lejanía de los centros de justicia y su actual concentración en ciudades más importantes del país, muchas veces dificultan que la población pueda siquiera iniciar un caso, debiendo soportar abusos, injusticias y vulneración de derechos. En la actualidad, seguir adelante con una causa implica dedicar una significativa cantidad de recursos económicos y personales, lo que está vedado para las personas de menores ingresos y para quienes, por diversas razones, tienen restricciones para dejar sus ocupaciones diarias. Estos juzgados tendrán carácter comunal, existiendo la posibilidad de que

estos se trasladen dentro de la misma, lo que disminuirá un costo que ha contribuido a alejar aún más las posibilidades de acceder a la justicia y gozar los beneficios de un estado de derecho.

A lo anterior se debe agregar que la estructura procesal simplificada de los tribunales propuestos, reducirá los costos y facilitará el acceso a la justicia, debido, por ejemplo, a que para seguir una causa ya no sería necesario contratar a un abogado.

Asimismo, la oralidad e informalidad del sistema permitirá a la persona tener una mayor cercanía con el juez, y a este último, una mayor preocupación por la protección de los derechos sustantivos.

Creemos además, que la disminución de barreras de distancia, económicas, educacionales y de tiempos de espera, contribuirán indirectamente a mejorar la percepción de la población sobre la justicia y sobre las instituciones encargadas de impartirla ya que podrá acceder a una solución real, más efectiva y rápida a los problemas diarios que enfrenta. Ello permitirá también una disminución de la brecha de desigualdad, al democratizar el acceso a un bien público tan significativo como el jurisdiccional, que contribuye a asegurar la vigencia del derecho y la protección que la ley nos brinda a todos.

Por otra parte, el contacto directo con el juez permitirá a largo plazo, que éste pueda ejercer una labor educativa e informativa en la población, entregándole herramientas para que puedan solucionar gran parte de sus conflictos cotidianos que los aquejan de manera pacífica y autónoma, contribuyendo con el tiempo a una progresiva desjudicialización de ciertos asuntos.

Demás está decir, que el sólo acto de resolver un asunto por la vía jurisdiccional, entrega una importante señal social, tanto de vigencia de las normas como de educación sobre el sistema legal y los derechos y límites de cada cual.

Los efectos del acceso eficaz y oportuno a la solución de conflictos además de los ya señalados de mejorar la calidad de nuestra cultura cívica y de ofrecer herramientas de solución alternativa y pacífica de conflictos, contribuirá, en el largo plazo, a la disminución de conflictividad vecinal, ya que muchas veces el surgimiento de conflictos de mayor complejidad deriva de conflictos menores y cotidianos no resueltos, que van poco a poco generando un clima de animosidad y confrontación. La sola existencia de una solución jurisdiccional desincentivará el abuso de derecho y el incumplimiento de contratos a menor escala, que con el sistema actual quedan, en la práctica, al margen de todo mecanismo de compulsión legal, entregados al honor de los contratantes. Ello deja a los afectados en situaciones de indefensión, que los vuelve proclives a la autotutela y la autocomposición.

Finalmente, respecto a la posible cobertura, podemos decir que ella será directamente proporcional a los recursos asignados. Pero en la fórmula de un juzgado por comuna, y uno adicional por cada cien mil habitantes, podemos señalar que la cobertura será nacional y los beneficiados seremos cada uno de los ciudadanos del país que tendrá certeza de la protección que le brinda la ley y una mejor forma de proteger sus derechos y solucionar sus disputas.

IV.2.- Estimación de costos y sistema de financiamiento

Antes de entrar al análisis más estructural de la propuesta, vale la pena destacar el relativo bajo costo de implementación de esta reforma. A pesar de que es imposible realizar un cálculo exacto sobre los recursos requeridos –porque ello dependerá de los estándares de servicio que se les quiera

dar- resulta ilustrativa la cifra entregada junto al proyecto de ley presentado por el gobierno el 19 de Noviembre de 1992 (Boletín 869-08), y que pretendía crear Juzgados Vecinales.

En este proyecto, se informaba que de un universo de 334 municipalidades, en ese momento sólo 183 contaban con juzgados de policía local. Es decir, sólo un poco más de la mitad (lo que vuelve insuficiente la cobertura para el caso de que se aceptara la idea de transformar los juzgados de policía local en juzgados vecinales).

Para los efectos de estimar un costo global de implementar juzgados vecinales, decía el proyecto, “se ha considerado un número igual de jueces vecinales con idéntico grado a los de policía local, y que para el resto de las municipalidades se ha calculado un cargo de juez para cada una de ellas, asignándoles un grado de asimilación menor en dos posiciones al del alcalde respectivo”. El costo global de dicha propuesta -que se pretendía fuera financiado con los recursos de las municipalidades- alcanzaba en conjunto a \$ 1.505 millones anuales, a valores de noviembre de 1992 (equivalentes a 2.214 millones del 2007)³. Ello significa menos de 5 millones de dólares anuales, cifra que nos parece excesivamente baja (este proyecto contemplaba el financiamiento municipal de los juzgados). Si se calcula un costo aproximado de 10 mil dólares mensuales por cada tribunal, se podría establecer un tribunal para cada comuna del país con un costo anual cercano a los 40 millones de dólares.

Por tanto, más importante que los montos que pueda implicar -que parecen perfectamente financiables- nos parece más relevante la forma que tenga dicho financiamiento.

Para asegurar tanto el financiamiento como la independencia de los juzgados frente al “financista”, hemos sugerido que se entregue un mínimo anual en la ley de presupuesto, asignado por comuna en función exclusiva de la cantidad de habitantes, los que no podrán destinarse a otro objeto. Sin perjuicio de ello, en el cálculo del monto por comuna podrían considerarse otros factores adicionales como la situación de pobreza de la misma.

Adicionalmente, nuestro proyecto contempla la posibilidad de financiamiento adicional, realizado en forma directa por cada municipio.

Hemos preferido esta fórmula por razones de equidad, ya que si cada municipio financiase sus propios juzgados vecinales, su existencia -y la protección y todos los demás efectos positivos que ellos aseguran- dependería básicamente de los niveles de ingresos de la comuna y de la voluntad política del alcalde y su consejo. Si no se asegura un mínimo suficiente con cargo a rentas generales, el propósito central de ofrecer protección jurisdiccional a todos los ciudadanos del país, especialmente los más desposeídos, no se lograría, manteniéndose profundas diferencias de acceso a la justicia entre habitantes de una comuna u otra.

Adicionalmente, creemos que el financiamiento municipal restaría independencia al juzgado en sus actuaciones, ya que sus medios -e incluso su existencia- dependerían de la voluntad política de turno. La propuesta de financiamiento municipal entronca en buena medida con la solución de reemplazo de jueces de policía local por jueces vecinales. Bajo este esquema, el financiamiento de cada juzgado por parte de cada comuna no es otra cosa que mantener su estructura actual en forma

³ Guarismo obtenido luego de aplicar la cifra señalada un factor de amplificación de 1,604 (resultante de aplicar la inflación de la época hasta ahora).

cabal. Solución planteada, por ejemplo, por el grupo de estudio del Centro de Estudios Públicos (CEP) (Valenzuela, 1991).

No obstante lo anterior, luego de asegurar un nivel mínimo de acceso a la justicia con financiamiento central, hemos creído legítimo ofrecer a cada municipio la posibilidad de mejorar el servicio, con cargo a su propio presupuesto.

La forma de financiar a los juzgados vecinales es un asunto crítico. Se ha sugerido que los jueces vecinales utilicen los recursos e infraestructuras físicas y humanas actualmente asignadas a los juzgados de Policía Local. Sin embargo, a pesar de los evidentes beneficios de simplicidad y viabilidad de esta propuesta, hemos desestimado esta propuesta por las razones que más adelante exponemos.

IV.3.- Contexto normativo y factibilidad legal: exigencias constitucionales

La Constitución Política de la República no impone ningún tipo de obstáculo para la creación de Juzgados Vecinales, pero impone una serie de requisitos relevantes que deben ser considerados.

I.- En primer lugar, el artículo 76 señala que “La facultad de conocer las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales creados por ley”. Ello no impone otro requisito que implementar esta reforma mediante un proyecto de ley, que dada la materia, deberá ser aprobado por el Congreso por las 4/7 parte de los diputados y senadores en ejercicio (art. 65 N° 2, 66 y 77).

II.- En segundo lugar, la Constitución señala que “los jueces letrados serán designados por el Presidente de la República, a propuesta de una terna de la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva” (art. 78 inciso 7). Esta norma presenta dos frentes: el primero es que por “juez letrado” se ha entendido al juez abogado, en circunstancias que en muchos países los juzgados vecinales han sido ocupados por personas que no necesariamente han de ser abogados. Si bien nosotros hemos creído que existen muy buenas razones para que los futuros jueces vecinales tengan una formación jurídica completa, nos encontramos acá con una exigencia constitucional adicional: su designación es realizada por el Presidente de la República, en circunstancias que nosotros sugerimos un mecanismo de designación más descentralizado y cercano a la comunidad.

Esta exigencia puede ser solucionada al menos de tres maneras. La primera, interpretando la Constitución de modo de entender que ella no se refiere a los jueces vecinales cuando impone el requisito de designación presidencial, porque ellos no serían propiamente jueces letrados. Este argumento es débil si consideramos que todos los jueces del país son igualmente jueces, pertenecen al mismo Poder Judicial y deben velar por la correcta aplicación de la ley. Pero por otro lado, existe el antecedente de los árbitros arbitradores, que pueden conocer cualquier tipo de asuntos recurriendo a la equidad natural y que no necesariamente deben ser abogados.

La segunda sería no imponiendo el requisito de que los jueces vecinales sean “letrados”, sustituyéndolo por una recomendación a la Corte de Apelaciones respectiva y al alcalde, de que en caso de presentarse “letrados” al concurso de oposición, deba preferirse a éstos, salvo que existan fundadas razones para no hacerlo. Finalmente, una tercera posibilidad es modificar la Constitución en este punto, despejando toda duda al respecto. Esta solución es la más pura. Sin embargo, si bien esta es la solución más correcta como técnica legislativa, puede enfrentar alguna dificultad de tipo política.

III.- Finalmente, el artículo 80 de la Constitución señala que “los jueces durarán en sus cargos durante su buen comportamiento, pero los inferiores desempeñarán su respectiva judicatura por el tiempo que determinen las leyes”. En este punto no se presentan problemas, porque proponemos que su duración sea indefinida. Pero cabe señalar que tampoco se observarían problemas en caso de optarse por una designación sujeta a plazo, señalado este en la ley.

IV.4.- Herramientas, instrumentos, mecanismos: propuestas concretas

Hemos entendido que el estudio de los Juzgados Vecinales deberá abordar los siguientes tópicos

1.- Creación de Juzgados Vecinales en las diferentes comunas del país, con competencias diferentes a los actuales Juzgados de Policía Local.

2.- Procedimientos a utilizar, regidos por los principios de informalidad, celeridad, inmediatez y oralidad. Del mismo modo, debieran crearse instancias para facilitar las vías autocompositivas y los acuerdos entre las partes.

3.- Estructura de los Juzgados Vecinales.

Entre otras, ella deberá considerar la distribución de estos juzgados por comunas, la forma de generación (designación) y remoción, su duración, los requisitos para ser juez vecinal, sus competencias, entre otros factores relevantes.

Asimismo, esta propuesta deberá abordar en forma completa los procedimientos y los mecanismos de ejecución de acuerdos y sentencias que se generen ante estos tribunales, así como la correcta integración de los mismos con el sistema judicial del país (dependencia, jerarquía, régimen disciplinario).

A continuación, analizaremos brevemente los aspectos que nos han parecido más relevantes.

a. - Juzgados Vecinales y Juzgados de Policía Local

Es natural que la propuesta de los Jueces Vecinales, de carácter comunal, encargados de resolver asuntos de la diaria convivencia y de menor cuantía, haya sido vinculada con la de los actuales jueces de policía local. Sin embargo, ambas instituciones no son directamente equiparables, tanto por sus funciones, estructura, dependencia, competencia y función social, entre otras. Se ha señalado que modificar la estructura y competencia de los Jueces de Policía Local, transformándolos en juzgados vecinales, tendría muchas ventajas. Entre ellos, el contar ya en muchas comunas con una infraestructura razonable para estos efectos, y con una serie de recursos humanos habituados a las labores judiciales.

Estimamos que para completar esta función habría que realizar muchos cambios: asegurar su dedicación exclusiva al cargo, ampliar sus competencias, reforzar su autonomía, simplificar y modernizar los mecanismos de multas (especialmente las de tráfico, que copan buena parte de su capacidad operativa y que en muchos países se ha solucionado por la vía del pago voluntario anticipado de la infracción) y hacer una serie de reformas estructurales para incorporarlos al sistema judicial de modo adecuado.

Por ello, transformar los actuales jueces de policía local en jueces vecinales es una posibilidad atractiva, aunque no exenta de complicaciones. Entre sus ventajas, está la existencia actual de

recursos (físicos, humanos y financieros) que podrían ser destinados directamente a este nuevo sistema de tribunales.

Sin embargo, lo anterior puede ser criticado por las previsibles presiones que existirían para mantener la dependencia de los jueces vecinales de la municipalidad (incluyendo designaciones, remoción, entre otros), y por otro lado, para mantener a los actuales jueces de policía local, acostumbrados a formas de trabajo que en algunos casos pueden ser difíciles de modificar (mentalidad sancionadora, entre otras).

Adicionalmente, no creemos conveniente entregar a los juzgados vecinales el conocimiento sobre procesos infraccionales y juicios de tránsito, que en los últimos años ha tenido un aumento proporcional al crecimiento del parque automotriz (y de la creciente intervención en los juicios de parte de las compañías de seguros). Creemos conveniente mantener para ellos una jurisdicción especializada, la que puede ser abordada en forma muy satisfactoria por los actuales Jueces de Policía Local. De hecho, de los más de 1,5 millones de ingresos de causas al sistema de Policía Local (cuantitativamente cerca de un 45% del total nacional), 71% de ellos corresponde a multas de tránsito, lo que indica que estos tribunales ya se avocan mayoritariamente a esta tarea (Correa y Barros, 1993; y Barros, 1997). Esta solución permite mantener la existencia de ambos tribunales, pero con competencias limitadas. Ello permitiría evitar la confusión que para los ciudadanos -e incluso para las autoridades- significaría la existencia de tribunales comunales paralelos y avocados al mismo tipo de asuntos.

b.- Procedimiento

Los juzgados vecinales deben estar regidos por los principios de gratuidad, informalidad, concentración, inmediatez y oralidad. El juez podrá ser sumamente flexible en el procedimiento, pero manteniendo el respeto a las garantías de debido proceso. A su vez, se le entregan amplias facultades para decretar medidas cautelares provisionales, limitando la interposición de recursos.

Asimismo, para comparecer en juicio no se exige la representación de un abogado, dando al juez un rol más activo y directivo sobre el proceso. Todo ello, con el objeto de asegurar el respeto y protección de los derechos sustantivos por sobre el ritualismo procesal clásico. De este modo, por ejemplo, el juez podrá decretar medidas de prueba, o interrogar a los testigos y a las partes.

El Tribunal deberá dejar constancia de cada una de sus actuaciones relevantes del proceso (sentencia, presentaciones de las partes, entre otras) en cualquier medio que de seguridad sobre la conservación fidedigna de su contenido. De este mismo modo, el juez deberá dejar constancia de cualquier hecho o declaración que soliciten las partes.

Finalmente, hemos creído conveniente estructurar en forma básica la audiencia de contestación y prueba, de modo de facilitar su desarrollo a las partes y al juez (sin perjuicio de las facultades directivas de este último). Ello nos ha parecido particularmente importante en un sistema donde existen pocos antecedentes y pocas prácticas de juicios orales.

Adicionalmente, hemos creído necesario limitar los recursos contra las resoluciones dictados por jueces vecinales. Mantener las disposiciones vigentes para jueces de letras y procesos ordinarios, podría ralentizar el procedimiento y atochar a los tribunales de segunda instancia, lo que volvería más precaria y condicionada la labor jurisdiccional de estos juzgados. Además, existiría una férrea oposición del propio Poder Judicial, que no querría aumentar su descrédito asumiendo nuevas funciones sin los correspondientes incrementos presupuestarios.

De este modo, dejando de lado los recursos disciplinarios que siempre caben, hemos dejado subsistente un recurso único, similar al que en materia penal ha sustituido al recurso de apelación, y que ha sido llamado “recurso de nulidad”. Este recurso procede sólo contra sentencias definitivas que hayan sido dictadas vulnerando el debido proceso o las normas de orden público, o en forma manifiestamente arbitraria o injusta. Adicionalmente, como una forma de desincentivar la interposición instrumental y dilatoria, se propone que -siempre que el solicitante pierda el recurso- pague las costas del mismo. El tribunal competente para conocer de esta reclamación será el Juez de Letras que sea competente en el territorio jurisdiccional respectivo.

c.- Nombramiento de los jueces vecinales

El problema de la designación de los jueces siempre se ha presentado como uno de los más problemáticos en el diseño de cualquier sistema de justicia, porque de este único acto se derivan las principales posibilidades de control e intervención de la judicatura. Las distintas fórmulas presentadas en la experiencia comparada no han dejado de ser problemáticas. Por ejemplo, en España, Damián señala que “...la politización del cargo de juez vecinal ha sido una constante histórica de la que no será fácil sustraerse si se tiene en cuenta el carácter político del órgano encargado de efectuar la designación” (Damián, 1987).

Pero esta objeción nos parece insuficiente, porque todo acto de designación envuelve un acto político, sea quien sea que lo haga. Por ello, es mejor implementar un mecanismo de participación múltiple, donde los debidos frenos y contrapesos limiten los abusos de poder, las arbitrariedades y las luchas soterradas por el poder.

Por otro lado, la elección popular de los jueces vecinales por sufragio universal se ha visto como una posibilidad y como una práctica en muchos países. Sin embargo, creemos que ella es la propuesta más problemática de todas, ya que vincula al juez a quienes le dieron el poder, especialmente cuando la elección ha sido reñida. Incluso cuando se trate de jueces particularmente probos y honorables, los derrotados en la elección no acatarán sus sentencias creyendo que se trata de un juez imparcial.

En los últimos años, muchos países han realizado importantes esfuerzos con el objeto de neutralizar o restringir las posibilidades de politización en la carrera judicial, dándose también la cooperación entre diferentes estamentos de la organización política. Por ello, hemos sugerido que la designación de los jueces se paz sea realizadas por el consejo municipal, a sugerencia del alcalde y por una mayoría de 2/3 de sus integrantes. El alcalde elegirá el nombre de una terna propuesta por la Corte de Apelaciones respectiva, previo concurso público de antecedentes y oposición para calificar idoneidad de postulantes.

Creemos que este sistema tiene suficientes filtros y contrapesos, dificultando significativamente cualquier intento del poder político de favorecer a sus amigos y perjudicar a sus enemigos. Adicionalmente, el alto quórum exigido por el consejo municipal, obliga al alcalde a proponer nombres de consenso y general aceptación.

Adicionalmente, con el objeto de aumentar los espacios a la participación ciudadana en este tipo de juzgados, hemos considerado que en el proceso de elección (oposición) las organizaciones sociales y los habitantes de cada comuna puedan pronunciarse e informar a la Corte de Apelaciones y a las autoridades municipales sobre los antecedentes y méritos de los candidatos.

Es previsible que constantemente exista un flujo de informaciones sobre el Juez Vecinal entre los vecinos y organizaciones sociales, el alcalde y el consejo municipal. No nos ha parecido necesario ni conveniente regular la forma de esta participación, para dejar que ésta siga los cauces normales que puedan existir al interior de cualquier comuna.

Con estos mecanismos, la cercanía del juzgado vecinal con la comunidad queda asegurada, protegiendo a su vez su independencia y alejando el riesgo de politización.

d.- Requisitos para ser juez vecinal

No deben establecerse criterios distintos a los señalados para los de otros jueces, pudiendo aceptarse algunas variantes derivadas de la importancia de asegurar el respeto que por ellos debe manifestar la comunidad en que desempeñan su labor. Por ello, en primer lugar sugerimos que sean ciudadanos con derecho a voto, lo que manifiesta un mínimo interés por el devenir comunitario. En segundo lugar, haber mostrado irreprochable conducta anterior. En este punto limitamos la severidad de la exigencia a condenas por delitos que merezcan pena aflictiva (más de tres años de presidio) y a la existencia de protestos de documentos mercantiles y sentencias judiciales civiles ejecutoriadas no cumplidas. Se dejaron de lado faltas y delitos menores.

Respecto a los estudios necesarios para ser juez vecinal, en un primer momento estimamos suficiente el tener un título profesional (o equivalente) y acreditar conocimientos jurídicos relevantes. Pero en el contexto actual de nuestra vida como país (mayor complejidad y disponibilidad de bienes, mayores regulaciones, entre otros), y dado el mayor número de abogados disponibles en la sociedad, hemos creído razonable preferir o incluso exigir a los jueces vecinales cumplir con este requisito, sin perjuicio a lo señalado más arriba sobre la designación presidencial que la Constitución establece para los jueces de letras (que no consideramos conveniente para este caso).

Sobre este punto también ha existido mucha polémica en la experiencia comparada, pues ni en Perú, ni en España ni en Estados Unidos se exige título de abogado para realizar esta función aunque, en general, la opinión es que ello debiera revertirse.

En efecto, creemos que el derecho ha alcanzado tales niveles de complejidad, que la sola prudencia y la rectitud moral no bastan para resolver un asunto conforme a la ley, siquiera conforme a su espíritu. Ello puede ser injusto aún cuando se diga que se resuelve en equidad, porque equidad no puede ser arbitrariedad, y debe entenderse contenida, al menos, en los principios generales de la legislación.

Sobre este punto, y para la realidad de nuestro país, nosotros hemos preferido la designación de jueces letrados, no sólo porque ello permite aumentar su competencia y encomendarles asuntos de mayor complejidad, ofreciendo una mayor seguridad en su capacidad para respetar y cumplir la ley y conducir el proceso, así como por el mayor respeto que merecerán de parte de la población.

En efecto, creemos que el juez vecinal no es menos juez que el resto de los jueces que integran el Poder Judicial, y debiendo aplicar las mismas leyes, es menester que tengan la formación que les permite aplicarla e interpretarla en forma adecuada. Nos alejamos, dada la realidad nacional, de las propuestas que sugerían un juez cercano a las formas de vida y costumbres de cada grupo.

Finalmente, podemos decir que la propuesta elaborada al alero del CEP y que ya ha sido comentada, establecía incompatibilidades relacionadas con el parentesco y que parecen dignas de ser consideradas. (Valenzuela 1991, pp. 217 y 234)

e.- Competencia

Existe un razonable consenso en cuanto a la conveniencia de entregar a los jueces vecinales los asuntos de menor cuantía y todos aquellos que perturben la convivencia comunal, pudiendo incluir en este ámbito los juicios de consumo y algunas otras competencias específicas.

Naturalmente, ello implicará una reasignación de muchas de las competencias que hoy tienen los jueces de letras (causas de mínima y menor cuantía) y los juzgados de policía local. Sin embargo, creemos conveniente mantener en estos últimos todos los asuntos infraccionales (de cualquier tipo) y los asuntos relacionados al tránsito (propuesta incluida en proyecto del año 1992).

De esta manera, corresponderá a los jueces vecinales, por exclusión, todo aquello que no conozcan los jueces de letras ni los jueces de policía local. Sin embargo, creemos que en este último punto debemos ser muy cuidadosos, ya que un trabajo poco prolijo de delimitación de competencias podría dejar en la esfera del conocimiento de los jueces vecinales asuntos que no podrán abordarse en forma adecuada. Sabido es que los Juzgados de Letras enfrentan muchos problemas específicos (cantidades significativas de juicios de cobranza, asuntos no contenciosos, etc.), para los que deben buscarse soluciones específicas. Especialmente creemos importante cuidar que los juzgados vecinales no se entiendan como una fórmula instrumental para descomprimir y “arreglar” el sistema de ingresos a los Juzgados de Letras. Ello no sólo sería inconveniente desde el punto de vista de los juzgados vecinales, sino de la organización político social del país, pues sería privilegiar una vez más a los tribunales que por conocer asuntos de mayor cuantía, son utilizados por personas de más altos ingresos y mayor patrimonio. Lo que se busca con los juzgados vecinales, en buena medida, es lo contrario: crear una institucionalidad legal que permita el acceso a la justicia a los grupos tradicionalmente más postergados.

Finalmente, hemos creído inconveniente incorporar por ahora el conocimiento de faltas penales, ya que ellas, actualmente, están siendo abordadas por el nuevo sistema procesal penal. Una cosa similar puede decirse de los asuntos de familia y de trabajo, en los cuales nuestro país ha realizado reformas en forma reciente.

Siguiendo en la línea de lo ya dicho, queremos referirnos en forma separada y especial al conocimiento de los asuntos no jurisdiccionales asignados a muchos tipos de juzgados, porque prevemos que pueden ser fácilmente derivados a los nuevos juzgados vecinales. Hemos querido recalcar la importancia de mantener para los jueces vecinales una competencia estrictamente jurisdiccional. Si bien es efectivo que en la actualidad los juzgados ordinarios conocen muchos asuntos de orden administrativo, no creemos que la forma de abordar esta situación y corregirla sea por la vía de derivar estos asuntos a una institución jurisdiccional nueva, a quien tampoco corresponden.

El problema de los asuntos no contenciosos entregados a la justicia por circunstancias coyunturales o históricas, obedece a una dinámica propia, que debe ser resuelto en forma directa, suficiente y separada. (Valenzuela 1991).

f.- Ubicación

Proponemos que los Juzgados Vecinales se instalen en cada comuna, facultándoseles e incluso exigiéndoles cierta movilidad prudencial, de modo que puedan acercar la justicia a la comunidad⁴. En la actualidad, muchos de los juzgados de letras se encuentran lejos de donde el conflicto ha acontecido, lo que contribuye a general esa situación de lejanía, desconocimiento y falta de acceso a la justicia.

Sobre este punto hay posiciones más radicales. Sólo a modo de ejemplo, señalamos la del diputado español Javier Pérez Royo, quien señalaba que “no sólo entendemos que deben mantenerse los jueces vecinales, sino aumentarse sus competencias, siendo, además, completadas con la figura del juez de barrio, en ambos casos designados mediante sufragio universal” (Damián 1987).

Vinculado a este tema, se ha señalado también el de la necesidad de vivir en el lugar donde se encuentra el Juzgado Vecinal. La literatura comparada es prolífica en este punto, y en Chile, el proyecto de ley del año 1971 consideraba esta exigencia.

Entendemos que ello se haya justificado para localidades alejadas o para grupos con características culturales e idiomáticas especiales, como podemos ver en muchos lugares de Latinoamérica. En ellos, el desconocimiento de la cultura del lugar puede llevar al juez a sancionar como faltas graves prácticas culturalmente aceptadas, y a pasar por alto vulneraciones de normas que en una determinada comunidad puedan considerarse relevantes. Todos estos aspectos son particularmente visibles cuando el juez vecinal actúa como autoridad local o como mediador (Damián 1987, p. 213).

Pero creemos que salvo algunas excepciones, para la realidad nacional actual esto no es relevante, debiendo privilegiarse su buen desempeño antes que asuntos meramente formales como el domicilio.

Por otro lado, para las comunidades con clara identificación étnica, preferimos dejar la evaluación de la pertinencia de exigir este requisito a las autoridades que designen al juez vecinal, sobretodo considerando que en muchas partes del país, no es difícil vivir en una comuna y trabajar en otra cercana.

Creemos también importante señalar que cada Juzgado deberá tener un despacho-archivo, donde trabajará y recibirá su correspondencia. Sin perjuicio de ello, podrá requerir dependencias de cualquier comisaría para trasladar su asiento y recibir a las partes. En circunstancias especiales, calificadas por el propio juez, podrá desplazarse a los lugares que estime convenientes para el mejor resultado de su labor, para lo cual podrá requerir la asistencia de fuerza pública. Sin perjuicio de lo anterior, el juez deberá concurrir periódicamente a las localidades que forman parte de la comuna o agrupación de comunas para ejercer sus funciones, el lapso de tiempo será determinado anualmente por el alcalde con acuerdo del consejo.

g.- Duración en el cargo

⁴ En la actualidad, los tribunales se organizan por materia y por territorio, sin que exista una planificación eficiente al respecto. La ley 18.969 de 10 de marzo de 1990, modificó el COT señalando que en todas las comunas debía haber al menos un juez letrado. En dicho momento, casi 1/3 de las comunas no cumplía dicho requisito. Tampoco existe una racionalidad ni una proporción entre cantidad de habitantes y número de jueces (Valenzuela, 1991).

Existen buenas razones para sugerir que los jueces vecinales duren mientras mantengan su buen desempeño y otras tantas para sugerir periodos limitados en el tiempo. Nosotros nos hemos inclinado por un periodo indefinido.

h.- Estructura

En cada comuna habrá, a lo menos, un juez vecinal, y uno adicional por cada cien mil habitantes. Ejercerán sus funciones auxiliado por personal administrativo (secretaria de tribunal). Los municipios, por acuerdo de su respectivo consejo, podrán aumentar el número de sus jueces vecinales y fijarles el territorio de su competencia, con cargo a su propio presupuesto.

i.- Dependencia

Uno de los problemas que surgen al plantear la propuesta de los jueces vecinales es la forma de integrarlos al Sistema Judicial.

Cómo se haga lo anterior tiene varias consecuencias relevantes. La primera de ellas dice relación con la supervigilancia disciplinaria a que estos juzgados estarán sujetos. La Constitución entrega esta función en forma exclusiva a la Corte Suprema, por lo que cualquier cambio en este sentido debiera incorporar una reforma constitucional. Ello no parece necesario ni conveniente, por lo que hemos propuesto que la supervigilancia disciplinaria de los jueces vecinales siga radicada en la Corte Suprema, lo cual no impide, a nuestro entender, que los juzgados vecinales y sus funcionarios sean autónomos, pudiendo plantarse que no pertenezcan ni al escalafón municipal ni al del poder judicial.

De este modo, la dependencia de los jueces vecinales y de los funcionarios de su tribunal será mixta: para efectos financieros y administrativos dependerán de la municipalidad, pero quedarán sujetos a la supervisión disciplinaria de la Corte Suprema, sin perjuicio de que el alcalde, con acuerdo del consejo, pueda solicitar ésta como parte interesada la remoción u otra medida cualquiera.

j.- Supervisión

Cada seis meses, un ministro de la Corte de Apelaciones evaluará en terreno la actuación del juzgado vecinal, especialmente su imparcialidad, respeto a las normas del debido proceso y debida conducta. El informe que emita será presentado al consejo municipal. Si se calificare al juez en forma deficiente por más de dos periodos, cesará en sus funciones de forma inmediata.

k.- Personas que pueden actuar como demandantes y demandados ante los juzgados vecinales

Para mantener el carácter estrictamente vecinal de estos juzgados, hemos creído necesario excluir de su órbita a personas jurídicas que razonablemente puedan tener los medios para recurrir a la justicia ordinaria o a la arbitral. Para resolver este punto, hemos recurrido al criterio de la facturación anual, la cual no podrá ser superior a las 500 UTM anuales. Se prefirió este factor por ser más objetivo y permanente que el de la utilidad. Sin embargo, para los asuntos hasta ahora consideradas de arbitraje forzoso (liquidaciones de sociedad y particiones) la cuantía se elevó a 2.000 UTM, por lo que muy previsiblemente estos jueces en buena medida asumirían funciones de juez partidario (en la actualidad estos asuntos no son asumidos gratuitamente por ningún organismo).

Por el contrario, cualquier persona podrá ser demandada ante un juez vecinal. Pero si presentare reconvencción y esta dificultare un proceso rápido de la primera demanda, deberá tramitarse por separado.

l.- Imperio

En cuanto al imperio, creemos que lo más conveniente es recurrir a las reglas generales, simplificándolas en cuanto ello sea posible. Al igual que cualquier juez, los jueces vecinales podrán dar órdenes directas a Carabineros para el cumplimiento de sus resoluciones. Posibilitar que estas comunicaciones sean hechas por correo electrónico con firma digital, podría ser un buen mecanismo para imprimir celeridad a sus disposiciones.

m.- Comparecencia en juicio de las partes

Para simplificar, reducir costos y hacer verdaderamente más factible la cercanía de los juzgados vecinales a la comunidad, debe permitirse la comparecencia en juicio con o sin abogado, a libre voluntad de los interesados. Sin embargo, cuando una de las partes concurra con abogado, el juez deberá procurar que la otra obtenga asesoría jurídica, de modo tal de asegurar la igualdad de armas en el juicio.

n.- Requisitos de las presentaciones

El principio de informalidad implica que las actuaciones judiciales no tendrán otros requisitos que ser realizadas con claridad y en forma educada. Será el propio juez, quien en su primera actuación y con acuerdo de la parte demandante, fijará, en forma precisa y clara, el objeto y pretensiones de la reclamación.

Su sentencia, a su vez, no tendrá otros requisitos que hacer una breve mención a la demanda y a las defensas presentadas, a las pruebas tenidas en consideración para formar su convicción, y el fallo, con todas las precisiones que sean necesarias para su cabal cumplimiento.

ñ.- Causales de implicancia y recusación

En este punto se seguirán las reglas generales, pero se podrá sancionar al juez que no se recuse voluntariamente cuando sabía la circunstancia que lo afectaba. La razón para ello es la ignorancia o desconocimiento que las partes no letradas tendrán tanto de las causales como de los antecedentes del juez, así como la confianza que se espera que la comunidad deposite en ellos. Cuando exista diferencia sobre la procedencia de causales de implicancia o recusación, conocerá el asunto el juez de letras de la comuna o agrupación de comunas.

o.- Reglas sobre la prueba

El juez apreciará la prueba de acuerdo con los principios de la sana crítica. Es decir, formará su convicción según su mejor parecer, pero siguiendo las máximas de la lógica y la evidencia.

Asimismo, el juez vecinal podrá decretar actuaciones probatorias, teniendo en el juicio una participación mucho mayor a la que se le permite a un juez ordinario, quien por regla general debe comportarse como tercero absoluto. Dentro de las actuaciones probatorias, podrá el juez vecinal pedir a los departamentos públicos o municipales, los informes técnicos que considere necesarios para el mejor conocimiento de una causa.

p.- Actividades políticas del juez vecinal

Los jueces vecinales no podrán postular a cargos de elección popular, una vez que haya terminado su oficio, por los próximos cuatro años. Con ello se pretende impedir la utilización de los juzgados como un cargo trampolín, desde el cual se obtiene una amplia figuración, y un apoyo mayoritario, favoreciendo arbitrariamente a determinados grupos sociales. Creemos fundamental establecer esta limitación, porque uno de los principales riesgos de esta institucionalidad es su instrumentalización por grupos organizados de diverso tipo y objetivos.

6.- Estrategia de implementación (a modo de conclusión)⁵

El tema de los conflictos jurídicos de poca cuantía ha estado presente desde los albores de la República, sin encontrar una respuesta adecuada (Frei 2000).

Desde mediados de los años '60 se han contabilizado ocho intentos por lograr el objetivo. (Frei 2000, pp. 20-21). Dentro de estos, a comienzos de los '90, en un trabajo desarrollado bajo el alero del CEP, se propuso, como una manera de facilitar la implementación, convertir a los jueces de policía local en jueces de paz vecinal. (Valenzuela 1991, pp. 59-89)

De todas las iniciativas que se han llevado a cabo, la que estuvo más cerca de concretarse fue aquella que, como Mensaje del Ejecutivo, envió el Presidente Aylwin al Congreso Nacional en noviembre de 1992 (Boletín 869-07). Sin embargo, también a petición del Ejecutivo, su discusión fue suspendida y el proyecto enviado a archivo en 1995.

Durante su tramitación, el ex Ministro de Justicia, don Francisco Cumplido y su asesor don Jorge Correa Sutil, sostenían que “no tiene sentido reconocer los más completos catálogos de garantías individuales, si no se brinda a todas las personas la posibilidad de concurrir ante un tribunal independiente que haga realidad tales derechos y sancione a sus infractores (...) tampoco es posible pretender la existencia de un sistema civilizado de convivencia, si un alto porcentaje de la población carece de la posibilidad real de acceder a los mecanismos formales para resolver sus disputas (...) actualmente nuestros conciudadanos, especialmente los de más bajos ingresos, tienen serias dificultades para acceder a dichos mecanismos por diversas razones, tales como la falta de cobertura adecuada, la lejanía física de los tribunales de los sectores residenciales populares, la lentitud y complejidad de sus procedimientos y la imposibilidad de acceso a una adecuada asesoría jurídica. (...) Lo anterior significa, en la práctica, que las personas más desposeídas toman contacto con los juzgados ordinarios casi únicamente cuando son requeridos en procesos criminales y sólo muy excepcionalmente como autores de los mismos. En cuanto a los procesos civiles (...) están casi totalmente reservados a las grandes instituciones de crédito y empresas del país(...) Los tribunales de policía local, que en un comienzo fueron pensados para atender precisamente los problemas más cotidianos de los individuos, han derivado en una justicia especializada en materias de tránsito, lo que no le permite entender y solucionar con rapidez y eficiencia otro tipo de conflictos(...)Lo anterior hace imprescindible la creación de una justicia rápida y no formal, orientada fundamentalmente por los principios de la oralidad y de la intermediación, que está inserta en la comunidad cuyos problemas debe solucionar y que tenga por objeto conocer aquellos conflictos de común ocurrencia y de no gran envergadura o complejidad”.

Cabe recordar, por su importancia lo que la Corte Suprema dijo frente a dicho proyecto que “considera de suma urgencia y comparte los propósitos e intenciones (de) facilitar el acceso a la justicia, en especial de los sectores de más bajos ingresos; a proporcionar las oportunidades y medios para que los ciudadanos puedan resolver sus conflictos conforme a la ley y a brindarles a éstos la posibilidad de concurrir ante un juez independiente para hacer realidad sus derechos y sancionar a sus infractores; como también coincide con sus aseveraciones de que los tribunales de Policía Local, pensados en un comienzo para atender precisamente los problemas más cotidianos de los sujetos, han derivado en una justicia especializada en las materias de tránsito, que no les ha permitido entender y solucionar con rapidez y eficiencia este otro tipo de situaciones y conflictos”.

⁵ La investigación incluye una propuesta normativa, la cual está disponible en: www.uc.cl/agendapublica/concursopoliticaspUBLICAS

Sostuvo asimismo que “con una justicia rápida y no formal, orientada fundamentalmente por los principios de la oralidad y la intermediación, dichos objetivos pueden alcanzarse por los Juzgados Vecinales, los que insertos en la comunidad cuyos problemas deben solucionar, serán los llamados a conocer aquellos asuntos y cuestiones de común ocurrencia y de no gran envergadura o complejidad”.

La Corte Suprema llamó su atención sobre los riesgos que impone una implementación deficiente: “Todas estas intenciones y elevados objetivos que inspiran el proyecto que se informa, pueden verse frustrados o malogrados si no se los armoniza con la realidad, vale decir si no se consideran, desde su inicio, el número suficiente de tribunales que van a existir, las condiciones materiales junto a los recursos económicos y sobre todo el personal especializado que como mínimo deben contar” (...) “El Juzgado Vecinal precisamente por toda la amplitud de competencia que se le asigna, constituirá un valioso y eficaz instrumento jurisdiccional para suplir el vacío existente, pero considera a la vez que para evitar que la idea esencial se desnaturalice o que el sistema se frustre y traiga como consecuencia un motivo más de crítica a la administración de justicia, es indispensable que asuma la responsabilidad de efectuar un esfuerzo real de dotar a esta nueva estructura de todos los medios y recursos necesarios para satisfacer sus objetivos”. (Boletín 869-07)

El máximo tribunal del país concluía que el proyecto de implementación de los juzgados vecinales “es probablemente uno de los más importantes de los que hasta ahora se han propuesto, de manera que es de esperar que todos los recursos económicos y financieros que se requieran sean aplicados con la finalidad de cumplir con sinceridad los propósitos e intenciones que en él se proclaman”. Más aún, sugería que se dejase de lado el proyecto de reorganización del Ministerio Público destinando los cuantiosos fondos destinados a esa reforma a los juzgados vecinales.

Este proyecto fue postergado por la llamada “reforma penal”, pero una vez implementada ésta, no hay razones para seguir postergando el proyecto de justicia vecinal. Existiendo la voluntad política de implementarla, su difusión y aceptación debieran ser sencillas, ya que en líneas generales, el proyecto carece de problemas y dificultades. Así ha podido verse en cada ocasión y en cada foro en que el proyecto ha sido tratado.

Como comentario final queremos señalar estos juzgados se insertan en el proceso mundial de especialización de judicaturas. Ella permite aumentar la eficiencia en el conocimiento de determinados tipos de asuntos, sobretodo los de habitual ocurrencia, así como la seguridad jurídica sobre la forma de entender el derecho. Es normal que esta tendencia a la especialización se produzca en forma más notoria y temática en los tribunales superiores (tribunal de cuentas, libre competencia, familia, trabajo, etc.), pero la justicia vecinal no escapa a este fenómeno mundial.

Incluso en los casos en que se ha planteado dejar en manos de los juzgados vecinales todo aquello que no puede o no conviene sea entregado a tribunales especializados, dándose a ellos un carácter residual, se observa también una forma de especialización en los asuntos ahora llamados vecinales y de menor cuantía.

Por todo lo señalado, ahora parecen existir las condiciones para que este proyecto vuelva a ponerse en la palestra y logre el apoyo político necesario para su implementación.

Referencias

- Ardito, W., 2004. Justicia de Paz y Derecho Indígena en el Perú. Disponible en: http://www.dplf.org/AINDG/span/gt_aindg04/gt_aindg04_Ardito.pdf (Extraído el 13 de marzo de 2007)
- Anabalon Sanderson, C., 1944. Tratado Práctico de Derecho Procesal Civil Chileno. Santiago: Ediciones de la Universidad de Chile.
- Ballesteros, M.E., 1890. La Lei de Organización i Atribuciones de los Tribunales de Chile. Antecedentes, Concordancia i Aplicación Práctica de sus disposiciones.(Tomo I). Santiago de Chile: Imprenta Nacional.
- Banco Mundial, 2002. Informe sobre el desarrollo Mundial 2002: Instituciones para los MERCADOS. Washington, Mundi-Prensa.
- Barros Lezaeta, L., 1997. Proyecto Apoyo al Mejoramiento de la Justicia. Opiniones y experiencias de los sectores populares urbanos en torno a la justicia. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- Bates Hidalgo, L., 1992. Acceso a la Justicia y las Personas de Escasos Recursos. En: El Poder Judicial en la Encrucijada. Estudios Acerca de la Política Judicial en Chile. Santiago: Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, 155-206.
- Brandt, H-J. y Franco Valdivia, R. (compiladores), 2006. Justicia Comunitaria en los Andes: Perú y Ecuador, El Tratamiento de Conflictos, Un estudio de actas en 133 comunidades. Lima, Perú: Instituto de Defensa Legal.
- Bonet, J. e Ivars, J., 1998. Algunas consideraciones en relación al Juez de Paz. Revista del Poder Judicial, 49, 131-162
- Carrasco, D. Mecanismos ciudadanos de protección. En: ¿Se protegen en Chile los Derechos Ciudadanos? Intervenciones y desarrollo de foro público organizado por el Capítulo Chileno del Ombudsman con la colaboración de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional –ACDI- y la Comisión Andina de Juristas, agosto 2002 Santiago. Santiago: Capítulo Chileno del Ombudsman Defensor del Pueblo. 74-81.
- Castillo, J., 2006. Problemas de acceso a la justicia civil en Chile. En: Silva P., J.P.; García G., J.F.; y Leturia, F.J., eds. Justicia Civil y Comercial: Una reforma pendiente. Bases para el diseño de la Reforma Procesal Civil. Santiago, Chile: Fundación Libertad y Desarrollo y Pontificia Universidad Católica de Chile, 313-335.
- Centro de Estudios de Justicia de de las Américas (CEJA), 2007. Reporte de la Justicia Tercera Edición (2006-2007). Santiago: CEJA. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/reporte> (Extraído el 3 de agosto de 2007)
- Cesari, F., 2002. La demora en el dictado de sentencias como obstáculo al acceso a la jurisdicción. Buenos Aires, Cuadernos Fondejus N° 6, Fundación de Estudios para la Justicia. Disponible en: http://www.fundejus.org/publicaciones/publicaciones_3.doc. [Extraído el 4 de agosto 2007];
- Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Primer Informe Boletín 869-07, octubre de 1993.
- Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, 2004. Resolución Administrativa 150-2004. Lima: El Peruano. Diario Oficial, Año XXI N° 8845, 27.600. (Disponble en el portal del Diario Oficial El Peruano, <http://www.elperuano.com.pe/gesponl/wfrmNormasBuscar.htm>)
- Correa Sutil, J. y Barros Lezaeta, L. eds., 1993. Justicia y Marginalidad. Percepción de los pobres. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- Correa Sutil, J. y Vargas Viancos, J.E., 1995. Diagnóstico del sistema judicial chileno. Chile: Corporación de Promoción Universitaria. (Disponible en: <http://www.juanenriquevargas.cl/wordpress/wp-content/uploads/diagnosticodelsistemajudicialchileno.pdf>)

- Cox, S. (coord.), 2005. Estudio Diagnóstico sobre la oferta de acceso a la Justicia en Chile a la Población de Escasos Recursos y otros sectores vulnerables. Corporación ONG FORJA y Centro de Estudios de Justicia de las Américas CEJA. Disponible en: http://www.accesoalajusticia.cl/si/docs/mas/Diagnostico_sobre_la_Oferta_de_Acceso_a_la_Justicia.pdf [Extraído el 5 de agosto 2007]
- Cox Urrejola, S., 2006. Acceso a la Justicia. Realidades – Tendencias y Propuestas. Disponible en: [http://foroantofagasta.bcn.cl/documentos/pdf/DOCUMENTO_COX\(2\).pdf](http://foroantofagasta.bcn.cl/documentos/pdf/DOCUMENTO_COX(2).pdf) . [Extraído el 5 de agosto de 2007]
- Cuervo, J.I., 2004. Lineamientos de Política Pública para el Acceso a la Justicia de Grupos Vulnerables por Razones Económicas . Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y El Caribe. Disponible en: http://www.lac-workspace.undp.org.co/fileadmin/Seguridad_Ciudadana/Justicia/Estudios_Tematicos/Linea_mientos.doc. [Extraído el 4 de agosto 2007]
- Chile.com, 2006. ¿Justicia para Todos?. Disponible en: http://www.chile.com/tpl/articulo/detalle/masnotas.tpl?cod_articulo=76126 [Extraído el 5 de agosto de 2007]
- Damián, J., 1987. Los Jueces de Paz, antecedentes históricos y perspectivas actuales. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- De Belaunde, J., 2006. La Reforma del sistema de Justicia, ¿En el camino correcto? Breve balance de su situación actual y de los retos pendientes. Lima: Fundación Konrad Adenauer e Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.
- Eliades A.E., 2002. Acceso a la justicia una visión globalizante. Buenos Aires, Cuadernos Fondejus N° 6, Fundación de Estudios para la Justicia. Disponible en: http://www.fundejus.org/publicaciones/publicaciones_5.doc. pp. 9-10 y 22. (Extraído el 4 de agosto 2007)
- Frei, J., 2000. Evolución histórica y naturaleza jurisdiccional de la Justicia Local. En: S. Cox, ed. Justicia Local Municipio y Comunidad. Realidades y Desafíos. Santiago, Chile, 13-33.
- Galindo, P., 2003. INDICADORES SUBJETIVOS Estudios, Calificaciones de Riesgo y Encuestas de Percepción Pública sobre los Sistemas de Justicia. Resultados Recientes para las Américas. Revista Sistemas Judiciales , N° 6. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/sistemas-judiciales/index.html> (Extraído el 2 de agosto de 2007)
- García, J.F. y Castro, R., 2006. Serie Informe Político N° 97: Radiografía al Poder Judicial. Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo. Disponible en: <http://www.lyd.com/> (Extraído el 5 de agosto de 2007)
- García, J. F. y Leturia, F. J., 2006. Serie Informe Político N° 95: La Justicia Civil y Comercial Chilena en crisis: Bases para el diseño de su Reforma. Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo. Disponible en <http://www.lyd.com/> (Extraído el 5 de agosto de 2007)
- Indaburu Quintana, R., 2004. Evaluación de la Ciudad del Alto. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) Bolivia. Disponible en: <http://bolivia.usaid.gov/StudiesAndReports/InformeFinalElAlto.pdf> (Extraído el 3 de agosto)
- Glaberson, W., 2006. Broken Bench: In Tiny Courts of New York, Abuses of Law and Power, New York Times, 25 de septiembre.
- Guerra, M. E., 2005. Hacia una Justicia de Paz. Un asunto de interés nacional. Lima: Editorial Jurídica Grijley.

- Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma, 2005. Más de un Millón y Medio de Causas Ingresaron a los juzgados de Policía Local el año 2004. Disponible en http://www.uas.cl/site/santiago/noticias.php?ID_VIEW=682&VIEW_N=1 (Extraído el 5 de agosto 2007)
- La Nación, 2005. Investigación revela negativa percepción de los más desposeídos. Un 80,2% de los pobres evalúa mal la calidad de la justicia. La Nación, 9 de junio. Disponible en: http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/edic/2005_06_09_1/home/home.html (Extraído el 5 de agosto de 2007)
- La Rosa Calle, Javier. Acceso a la Justicia: Elementos para incorporar un enfoque integral de política pública. En: J. La Rosa, coord. Acceso a la Justicia en el Mundo Rural. Perú: Instituto de Defensa Legal, 19-36.
- Libedinsky Tschorne, M., 1990. Informe sobre La Eficiencia de los Tribunales de Justicia (Materias de su Conocimiento, Acceso a la Justicia y Eficiencia de las Resoluciones Judiciales). Las Reformas Legislativas más Urgentes para obtener una Mayor Eficiencia del Poder Judicial. En: Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial. Documentos y Materiales. (Tomo I). Santiago: Corporación de Promoción Universitaria, 414-452.
- Lovatón, D., 2007. ¿Cómo diseñar una política pública que identifique la demanda de acceso a la justicia?. En: J. La Rosa, coord. Acceso a la Justicia en el Mundo Rural. Perú: Instituto de Defensa Legal, 187-200.
- Loewenstein, K., 1979. Teoría de la Constitución. Barcelona: Editorial Ariel.
- Mayers, L., 1979. El Sistema Legal Norteamericano. 2ª ed. Buenos Aires: Bibliográfica Omesa.
- Mery Nieto, R., 2002. Estudio de Caso N° 65. La demanda por justicia un problema de política pública. Santiago: Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.dii.uchile.cl/~webmgpp/estudiosCaso/CASO65.pdf>. (Extraído el 5 de agosto de 2007)
- Manrique, A., 2004. La Justicia Comunitaria en América Latina: Avances y Desafíos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y El Caribe. Disponible en: http://www.lac-workspace.undp.org.co/fileadmin/Seguridad_Ciudadana/Justicia/Estudios_Tematicos/La_justicia_comunitaria_en_America_Latina.doc (Extraído el 4 de agosto)
- Morenilla, J. M., 1968. La organización de los tribunales y la reforma judicial en los Estados Unidos de América. Madrid: Ediciones Centro de Estudios Jurídicos.
- Palomo Vélez, D., 2005. Proceso civil oral: ¿Qué modelo de juez requiere? Revista de Derecho de Valdivia, 18 (1), 171-197.
- Peña González, C., 2001. ¿Estimular los mecanismos alternativos? Revista Sistemas Judiciales, N° 2. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/sistemas-judiciales/index.html> (Extraído el 2 de agosto de 2007)
- Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2005. Estudio de diagnóstico sobre la demanda de Servicios Jurídicos en la población de escasos recursos. Disponible en: <http://www.redjusticiaforja.cl/Demanda.pdf> (Extraído el 3 de agosto de 2007)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2000. Desarrollo Humano en Chile 2000. Más sociedad para gobernar el futuro. Santiago: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004. Desarrollo Humano en Chile 2004. El Poder: ¿para qué y para quién?. Santiago: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2005. Manual de Políticas Públicas para Acceso a la Justicia. América Latina y el Caribe. Buenos Aires: PNUD.

- Revista Ciudadanía y Derechos, 2003. Corporación FORJA, N° 28.
- Roche, C.L. (Coordinadora), 2000. Estudio sobre acceso de Personas de Escasos Recursos a la Justicia. En: Roche, C.L.; Richter, J; y Pérez, N. Los Excluidos de la Justicia en Venezuela. Caracas, Venezuela: Tribunal Supremo de Justicia. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/informacion/miscelaneas/miscelaneas.shtml> (Extraído el 5 de agosto 2007)
- Rodycz, W.C. s/f. El Juzgado Especial y de Pequeñas Causas en la solución del problema del acceso a la justicia en Brasil. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/ponencias/Wilson%20Rodycz.doc> (Extraído el: 3 de agosto) y en <http://cejamericas.org/doc/documentos/rodycz-juzgado-especial.pdf>
- Roldán Bulnes, F. y Vidal Quera, F., 2001. Acceso a la Justicia. Propuesta para su optimización. Buenos Aires, Editores del Puerto. Disponible en: http://www.fundejus.org/publicaciones/publicaciones_4.doc . (Extraído el 4 de agosto 2007)
- Solís, J., 2006. La importancia del Juez de Paz. SUYANA. Justicia de Paz: Esperanza del Poder Judicial. Revista institucional de la Oficina de Justicia de Paz de la Corte Superior de Justicia de Junín, Año II (2), 7.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), 2005. Tipología: herramienta base para el reconocimiento de la diversidad comunal-municipal. Santiago: SUBDERE.
- Uprimny Yepes, R. s/f. Jueces de Paz y Justicia informal: una aproximación conceptual a sus potencialidades y limitaciones, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Disponible en: http://www.djs.org.co/pdf/libros/ru_juecesPaz.pdf (Extraído el 4 de agosto)
- Valenzuela Somarriva, E. (Coord.), 1991. Proposiciones para la Reforma Judicial. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Vargas Viancos, J.E., 2001. Problemas de los sistemas alternos de solución de conflictos como alternativa de política pública en el sector judicial. Revista Sistemas Judiciales, N° 2. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/sistemas-judiciales/index.html> (Extraído el 2 de agosto de 2007)
- Vargas Viancos, J.E., 2005. La Reforma a la justicia civil desde la perspectiva de las políticas públicas. Centro de Estudios de Justicia de las América. Disponible en: http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/JEV_reformajusticiacivil_ppp.pdf. (Extraído el 5 de agosto 2007)
- Viveros, F. Los actuales mecanismos institucionales de protección. En: ¿Se protegen en Chile los Derechos Ciudadanos? Intervenciones y desarrollo de foro público organizado por el Capítulo Chileno del Ombudsman con la colaboración de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional –ACDI- y la Comisión Andina de Juristas, agosto 2002 Santiago. Santiago: Capítulo Chileno del Ombudsman Defensor del Pueblo, 61-68
- Wolkmer, A. C., 2003. Pluralismo Jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina. En: García-Villegas, M. y Rodríguez, C. Derecho y Sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos. Bogotá: ILSA, Universidad Nacional de Colombia. pp. 247-259 .Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/derecho/wolk.rtf>
- Yáñez, M. 2004. Percepción de la población pobre de Santiago sobre los derechos de las personas en Chile. Resumen Ejecutivo. Santiago.