

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA JUDICIAL CHILENO antecedentes para su modernización

Juan Enrique Vargas Viancos
Jorge Correa Sutil

CAPITULO I

PODER JUDICIAL

1. Marco institucional.

El artículo 73 de la Constitución Política del Estado de Chile¹, señala que "La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos en la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos". Más adelante, en el mismo artículo de la Constitución se establece, por una parte, el principio de la inexcusabilidad de los tribunales, que los obliga a resolver todos los asuntos que se les presenten aún no habiendo ley que regule la cuestión y, por la otra, su potestad de imperio sobre las autoridades y la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones.

Como contrapartida a las facultades anteriores, el artículo 4 del Código Orgánico de Tribunales establece que "Es prohibido al Poder Judicial mezclarse en las atribuciones de otros poderes públicos y en general ejercer otras funciones que las determinadas en los artículos precedentes".

La autoridad política, a través de sus servicios dependientes, conserva en virtud de mandato legal ciertas facultades de índole jurisdiccional. Entre ellas es posible mencionar las que posee el Servicio de Impuestos Internos en los juicios por infracción a normas tributarias o las del Servicio de Aduanas, que realiza un prejuicio en esas materias. En ambos casos está prevista la posibilidad de reclamar de lo resuelto ante los juzgados ordinarios.

En una situación especial se encuentran los llamados Juzgados de Policía Local, los cuales pese a depender administrativamente de las municipalidades y no del Poder Judicial, funcionalmente lo hacen de éste último, el cual tiene ingerencia no sólo en la revisión de sus resoluciones, sino también en el nombramiento y calificación de sus magistrados.

¹ En adelante, CPE.

Por otra parte, las Superintendencias (las hay de Bancos e Instituciones Financieras, de Valores, de Fondos de Pensiones y de Isapres) tienen facultades para resolver determinadas reclamaciones relacionadas con su objeto y para imponer sanciones. También posee competencias similares el Banco Central en materia de comercio internacional.

Respecto al control de los actos ordinarios de la administración del Estado, no existen en el país ni tribunales administrativos ni un procedimiento administrativo, lo que no ha sido impedimento para que los tribunales ordinarios asuman, aunque con ciertas reticencias, el conocimiento de estas causas.

Habiéndose ya suprimido los tribunales de indios que existían hace una década, sólo subsiste como justicia de fuero la establecida en beneficio de los militares y funcionarios de orden (Carabineros). La competencia de esos tribunales creció enormemente durante el gobierno militar, abarcando el conocimiento de numerosas conductas susceptibles de ser cometidas por civiles.

2. Independencia Judicial.

Como se señalaba precedentemente, la Constitución Política consagra la independencia externa del Poder Judicial de los restantes poderes públicos. Ello no obsta, como es lógico, a la existencia de múltiples relaciones entre ambos. Así, por ejemplo, el Poder Ejecutivo, además de nombrar a los magistrados, debe "velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial" (artículo 32 Nro. 15 CPE²). Igualmente le corresponde presentar al Congreso el presupuesto del sector y participar en la administración de los recursos que se le asignen. Al Poder Legislativo le corresponde conocer del juicio político en contra los magistrados de los tribunales superiores de justicia -ministros de la Corte Suprema y de Cortes de Apelaciones- (artículo 48.2.c y 49.1 CPE). Finalmente, el Poder Judicial no sólo controla, como hemos dicho, jurisdiccionalmente los actos de la administración, sino que también tiene la facultad de declarar inaplicables por inconstitucionales a las normas legales que vulneren la Constitución (artículo 80 CPE).

Es posible afirmar que este sistema de pesos y contrapesos funciona sin grandes distorsiones, no detectándose violaciones evidentes a las competencias recíprocas. Las principales deficiencias emanan más que nada de la relativa falta de poder del Poder Judicial frente a sus semejantes, lo que lo coloca en una posición de cierta inferioridad.

Se hace necesario en este punto destacar la relativa estabilidad del Poder Judicial dentro de la institucionalidad nacional, no habiendo sufrido grandes cambios ni aún en los períodos más críticos de la evolución nacional. Un ejemplo de ello es lo ocurrido, como ya se señalaba, luego del golpe de estado del año 1973, en donde los tribunales fueron el único Poder del Estado que continuó funcionando, sin perjuicio de producirse algunas purgas al nivel de jueces de primera instancia y funcionarios subalternos. No existe en Chile una tradición de cambios violentos en la composición del Poder Judicial producto de los cambios políticos.

Lo anterior no significa que el Poder Judicial, o más bien, los jueces, no hayan sido objeto de presiones por parte de las autoridades políticas, las cuales nunca tienen el carácter de manifiestas u ostensibles, aún cuando la ciudadanía en más de algún período las ha percibido, por ejemplo en lo referido a las causas sobre derechos humanos, tanto en uno como en otro sentido.³ Con todo, la Corte Suprema ha intervenido en polémicas más o menos públicas y fuertes con gobiernos, tales como los de Allende y Aylwin, ante disparidad de pareceres, saliendo de esas discusiones en buena posición.

² Disposición más bien nominal, desde el momento en que no cuenta con instrumentos decisorios específicos.

³ En una reciente encuesta de opinión realizada por la empresa Géminis, un 75% de la población estimaba que los jueces carecían de independencia frente al gobierno.

En lo que dice relación a la independencia interna, deficiencias en como se ha estructurado la carrera judicial que más adelante explicaremos, principalmente en lo que se refiere al sistema de nombramiento y de calificación de los funcionarios judiciales, ha dado pie a un sistema de relaciones no del todo transparente con los superiores y a un grado de influencia de éstos sobre las decisiones de sus subordinados que atenta contra este principio. También afecta negativamente en este aspecto el sistema procesal, que permite un excesivo recurso a la segunda instancia y, por ende al control de los superiores respecto a los inferiores. Aún más poderosos como mecanismos de control resultan los recursos de queja y la consulta, como se verá oportunamente.

Ligado a lo anterior se encuentra la situación de ciertos abogados del foro, que gozan de una situación de cierto privilegio frente a sus pares, por la influencia que ejercen o dicen ejercer en la designación de los jueces.

3. Organización.

El sistema judicial chileno, en un sentido estricto, es el que se estructura bajo la supervisión de la Corte Suprema de Justicia. Hay varios órganos que ejercen algún tipo de jurisdicción pero que no está sometidos, por diversas razones, a dicha vigilancia, como el Tribunal Constitucional, los Tribunales Electorales Regionales y el Nacional, y otros. En lo sucesivo, cualquier referencia a los tribunales de justicia debe entenderse hecha con esta limitación, salvo mención en contrario.

Los Tribunales de Justicia están estructurados básicamente en cuatro niveles: el superior jerárquicamente es la Corte Suprema, de quien dependen las Cortes de Apelaciones. De las Cortes de Apelaciones dependen, a su vez, los Juzgados de Letras y, de un modo especial, los Juzgados de Policía Local.

Las funciones y atribuciones de cada uno de ellos serán descritos en este orden.

3.1 La Corte Suprema.

Es el órgano máximo en la jerarquía del Poder Judicial. Le corresponde la superintendencia directiva, correccional y económica sobre todos los Tribunales de la República.

La Corte Suprema está compuesta de 17⁴ miembros, que son designados en tales cargos por tiempo indefinido hasta que cumplan los 75 años de edad. Igualmente, cuentan con un cuerpo de 12 abogados integrantes destinados a suplir sus ausencias. Se organiza en salas no especializadas.⁵

Le corresponde las siguientes funciones:

- Funciones Jurisdiccionales. A la Corte Suprema le corresponde mantener la uniformidad de la jurisprudencia a través del conocimiento y fallo del recurso de casación en la forma y en el fondo (artículo 98 N° 1 COT). Además, ejerce la jurisdicción constitucional represiva, a través del conocimiento y fallo del recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad (artículo 96 N° 1 COT). También conoce, por último, del recurso de revisión, por el cual se permite excepcionalmente modificar

⁴ Hay en trámite un proyecto de ley que pretende elevarlo a 21, con pocas posibilidades de éxito.

⁵ Existe un proyecto de ley en tramitación, con claras posibilidades de aprobarse, que establece la especialización, delegando en la propia Corte Suprema la organización de la misma, para así dotar al sistema de suficiente flexibilidad.

una sentencia firme (artículo 98 N°4 COT). En todos estos casos funciona como tribunal de única instancia.

Funciona, además, como tribunal de segunda instancia en los siguientes casos:

- * En las causas de desafuero de senadores y diputados (artículo 96 N° 2);
- * En los juicios de desafuero seguidos contra jueces de letras o contra ministros de cortes de apelaciones (artículo 96 N° 3);
- * En los procedimientos de amparo y protección (artículo 98 N° 3);
- * En las causas generadas por acusaciones o demandas civiles en contra de uno o más miembros de Cortes de Apelaciones, para hacer efectiva su responsabilidad por actos cometidos en el desempeño de sus funciones (artículo 98 N° 5);

En consecuencia, a nivel normativo corresponde a la Corte Suprema la función de hacer efectiva la supremacía constitucional (represiva); la de proteger las garantías constitucionales (en segunda instancia); la de uniformar la jurisprudencia y, en general, la de servir de tribunal de segunda instancia en las causas que las cortes de apelaciones funcionan como tribunales de primera.

En todos los casos en los cuales no actúa como tribunal de segunda instancia, es decir, en su competencia por excelencia (recurso de casación y de inaplicabilidad) se trata de recursos o acciones de derecho, en los cuales (conforme a la teoría tradicional) no puede ni requiere la Corte conocer de hechos.

- Funciones no jurisdiccionales. Las funciones no jurisdiccionales que detenta la Corte Suprema, conforme a la ley, son fundamentalmente de tres tipos: administrativas, económicas disciplinarias.
 - * Las facultades administrativas de la Corte Suprema, dicen relación con la gestión de este poder del Estado y son ejercidas ya sea directamente, como sucede en aquellas relacionadas con el personal, como a través de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.⁶

⁶ Ver el capítulo de este informe destinado a la gestión judicial.

- * Las facultades económicas, están destinadas al más eficiente y organizado funcionamiento del sistema judicial. Estas potestades son ejercidas por la Corte Suprema fundamentalmente a través de los llamados Autos Acordados⁷. Estos son normas de carácter general, destinadas precisamente a dar mayor eficacia y expedición a los procesos. Algunos de los Autos Acordados más importantes dictados por la Corte Suprema son los que regulan la tramitación y fallo de los recursos de amparo, protección y de queja.
- * Las facultades disciplinarias, conforme a las cuales la Corte Suprema puede sancionar a los jueces y empleados del Poder Judicial y calificarlos anualmente.
- * Funciones anexas. Los ministros de la Corte Suprema deben cumplir otras funciones que la Constitución o leyes especiales les ha encomendado. Entre ellas, tres ministros deben integrar el Tribunal Constitucional (artículo 81 letra a); tres deben integrar el tribunal calificador de elecciones⁸; el Presidente de la Corte Suprema debe integrar el Consejo de Seguridad Nacional (artículo 95 inciso 1º de la Constitución), la Corte Suprema interviene en la designación de tres Senadores que de acuerdo a nuestra Constitución no son electos popularmente.

3.2 Las Cortes de Apelaciones.

Las cortes de apelaciones constituyen el segundo nivel en la estructura jerárquica del Poder Judicial. Sobre ellas está la Corte Suprema, y de ellas dependen los jueces letrados de sus respectivos territorios jurisdiccionales. Se trata de tribunales colegiados, formados por salas no especializadas, cada una de las cuales debe tener tres integrantes.

En Chile existen 17 cortes de apelaciones. El número de sus integrantes varía desde 3 hasta 25, suma a la cual debe agregársele la de los Abogados Integrantes, que oscila entre 3 y 15 por Corte. En el cuadro que sigue se indica el territorio y el número de integrantes de cada una de ellas:

⁷ No sólo la Corte Suprema dicta Autos Acordados. Las Cortes de Apelaciones también pueden hacerlo, pero su vigencia (y su impacto) es regional y, por consiguiente, menos importante.

⁸ La Constitución permite que sean ex ministros (artículo 84 letra a).

**NUMERO DE MIEMBROS Y DE SALAS DE CADA
CORTE DE APELACIONES⁹**

Corte	Salas	Ministros	Abogados Integrantes	Habitantes	Salas cada 100.000 Hbt.
Arica	1	4	3	173.000	0,58
Iquique	1	4	3	167.000	0,60
Antofagasta	1	4	3	407.000	0,25
Copiapó	1	4	3	230.000	0,43
La Serena	1	4	3	502.000	0,20
Valparaíso	4	13	8	1.379.000	0,29
Santiago	7	25	15	3.232.000	0,22
San Miguel	3	10	7	1.938.000	0,15
Rancagua	1	4	3	683.000	0,15
Talca	2	7	5	834.000	0,24
Chillán	1	4	3	427.000	0,23
Concepción	3	10	7	1.302.000	0,23
Temuco	2	7	5	774.000	0,26
Valdivia	2	7	5	538.000	0,37
Puerto Montt	1	4	3	414.000	0,24
Coihayque	1	4	3	82.000	1,22
Punta Arenas	1	4	3	143.000	0,70
TOTAL	33	119	74	13.225.000	0,25

⁹ Elaborado a partir de datos proporcionados por Carlos Peña. "Poder Judicial y Sistema Político. La Reforma de la Judicatura en Chile". Inédito.

Las siguientes son las funciones que competen a estos tribunales:

- Funciones Jurisdiccionales.

- * En única instancia, conocen de los recursos de casación en la forma contra resolución de los jueces de letras (artículo 63 N° 2 COT).
- * En primera instancia, conocen los desafueros de diputados y senadores, de los recursos de amparo y protección, y de los procesos por amovilidad en contra de los jueces de letras (artículo 20 de la Constitución y artículo 63 N° 4 COT).
- * En segunda instancia, la cual constituye su competencia por excelencia, conocen las causas civiles y criminales, así como las no contenciosas que hayan resuelto en primera instancia los Jueces de Letras de su jurisdicción. Paralelamente, conocen de las consultas, que son la revisión obligada que hacen las Cortes, sin mediar voluntad de parte¹⁰, de las decisiones más importantes adoptadas por los Jueces de Letras en juicios penales de cierta envergadura y en asuntos civiles en que esté comprometido el estado civil de las personas o la hacienda pública.

En algunas oportunidades un ministro de Corte de Apelaciones, bajo la denominación de ministro en visita extraordinaria, actúa como juez de primera instancia y la Corte como tribunal de segunda instancia.¹¹

- Funciones no jurisdiccionales.

- * Facultades económicas. Las cortes de apelaciones cuentan, dentro de su territorio jurisdiccional, con similares facultades en esta materia que las que la Corte Suprema detenta sobre todo el territorio nacional y se traduce, como se dijo, en la dictación de Autos Acordados.

¹⁰ La consulta es una institución ligada al sistema inquisitivo que nos rige y la existencia de jueces unipersonales en primera instancia. Existe un proyecto de ley destinado a disminuir drásticamente este trámite.

¹¹ El artículo 560 del COT establece que esa designación procede en los siguientes casos: 1) cuando se trate de hechos que puedan afectar las relaciones internacionales de la república; 2) cuando se trate de la investigación y juzgamiento de crímenes o delitos que produzcan alarma pública y exijan pronta represión; y 3) siempre que sea necesario investigar hechos que afecten a la conducta de los jueces en el ejercicio de sus funciones y cuando hubiere retardo notable en el despacho de los asuntos sometidos al conocimiento de dichos jueces.

- * Facultades disciplinarias. Conforme al artículo 535 del COT, corresponde a las Cortes de Apelaciones mantener la disciplina judicial en todo el territorio de su respectiva jurisdicción. Para esto pueden aplicar a cualquier funcionario judicial bajo su dependencia las sanciones de amonestación privada, censura por escrito, pago de costas, multa de hasta 15 días de sueldo y suspensión de funciones hasta por cuatro meses (artículo 537 COT).

Igualmente, conocen de las quejas y recursos de queja interpuestos contra Jueces de Letras.¹²

3.3 Los Juzgados de Letras.

Bajo la supervigilancia de las cortes de apelaciones se encuentran los Juzgados de Letras. Estos son juzgados unipersonales y de primera instancia.

Están compuestos por un juez letrado y un secretario¹³ y un número variable de funcionarios. Son 325 a lo largo del país y tienen habitualmente jurisdicción común (esto es, conocen todo tipo de asuntos), pero en algunos centros urbanos se han creado juzgados especializados en materias penales, civiles, de menores y del trabajo, distribuyéndose como se indica en el siguiente cuadro:

Distribución de Juzgados de Letras. Por Competencia

Competencia	Número	Porcentaje
Civil	48	14,77
Penal	52	16,00
Laboral	19	5,85
Menores	42	12,92
Común	164	50,46
TOTAL	325	100

¹² La potestad disciplinaria de las Cortes de Apelaciones es ejercida también a través del mecanismo de las visitas. Conforme lo establece el artículo 555 del Código Orgánico, ellas deben hacer al menos una vez al año visitas a los juzgados de su dependencia, con el objeto de inspeccionar y vigilar la marcha de ellos.

¹³ La enorme mayoría de los secretarios de tribunales son también letrados. La poca relevancia de sus funciones actuales, básicamente son ministros de fe que autorizan resoluciones, ha hecho postular su conversión por jueces o jueces instructores.

**EVOLUCION DEL NUMERO DE JUZGADOS DE LETRAS ORDINARIOS
Nivel Nacional¹⁴**

AÑO	JUZGADO DE LETRAS Menor Cuantía	JUZGADO DE LETRAS Mayor Cuantía	TOTAL
1975	19	169	188
1976	19	171	190
1977	19	174	193
1978	19	174	193
1979	-- ¹⁵	195	195
1980	--	196	196
1981	--	234	234
1982	--	244	244
1983	--	260	260
1984	--	260	260
1985	--	261	261
1986	--	---	261
1987	--	---	262
1988	--	---	262
1989	--	---	263

¹⁴ Tomado de Juan Vrsalovic: "Una metodología para la Distribución Espacial de los Tribunales". En "Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial: Administración de Tribunales". Tomo II. CPU. Santiago, 1991. Pág. 183.

¹⁵ En ese año fueron transformados en de mayor cuantía, eliminándose esta categoría.

Ello significa, que al año 1989, el número de juzgados por cada 100.000 habitantes en cada región fuera el siguiente:

I Región	2,59
II Región	2,35
III Región	3,56
IV Región	2,51
V Región	2,34
R. Metropolitana	1,54
VI Región	1,87
VII Región	1,93
VIII Región	2,11
IX Región	2,17
X Región	2,62
XI Región	6,38
XII Región	3,22
Promedio Nacional	2,02 ¹⁶

La experiencia ha indicado que la creación de los nuevos tribunales ha tenido un mayor impacto en el aumento del número global de causas conocidas, que en la eficiencia de los servicios judiciales, puesto que los nuevos tribunales tienden a atiborrarse de causas tan rápidamente como los antiguos. La creación de nuevos tribunales implica un aumento casi en la misma proporción e inmediato de la demanda por servicios judiciales, como se comprueba del siguiente cuadro.

¹⁶ Tomado de Vrsalovic. Op. Cit. Pág. 189. Con posterioridad a ese trabajo se han creado 45 juzgados, 12 de los cuales ya están instalados y 33 están pendientes.

AÑO	TOTAL NACIONAL DE JUZGADOS	TOTAL NACIONAL DE CAUSAS INGRESADAS	CAUSAS INGRESADAS POR JUZGADO	TOTAL DE POBLACION NACIONAL	POBLACION POR JUZGADOS
1980	196	508.227	2.593	11.144.771	56.861
1981	234	515.144	2.201	11.327.262	48.407
1982	244	672.794	2.757	11.518.806	47.208
1983	260	616.581	2.371	11.716.775	45.065
1984	260	556.774	2.141	11.918.594	45.841
1985	261	577.874	2.214	12.121.678	46.443
1986	261	555.039	2.127	12.327.029	47.230
1987	262	646.731	2.468	12.536.383	47.849 ¹⁷

Es decir, pese a haber aumentado en el período el número de juzgados en el país en un 34%, la cantidad de causas que deben conocer cada tribunal prácticamente no disminuyó.¹⁸

Les corresponden las siguientes funciones:

- Funciones jurisdiccionales: Los Juzgados de Letras, son competentes para conocer de la generalidad de los asuntos en primera instancia. Sólo por excepción, como decíamos, hay tribunales que tienen jurisdicción exclusivamente penal, civil, de menores o del trabajo (artículo 45 COT).
- Funciones administrativas y disciplinarias: Los Jueces de Letras ejercen potestad disciplinaria dentro de su despacho. Respecto de sus funcionarios subalternos o auxiliares, les corresponde calificarlos directamente o informar para su calificación. Igualmente les corresponde llevar la marcha administrativa del tribunal.

¹⁷ Se han tomado como fuente las cifras entregadas en el trabajo de Vrsalovic citado.

¹⁸ En las investigaciones de Carlos Cerda sobre la duración de los procesos civiles ordinarios y sumarios, de los años 1992 y 1993, op. cit., se concluye lo siguiente, a partir de lo sucedido en los juzgados civiles de Santiago entre 1982 y 1992: "La más que cuadruplicación del número de tribunales no contribuyó en nada a la duración del tiempo medio de duración de A.I. (duración media de ambas instancias)". Pág. 5.

3.4 Juzgados de Policía Local.

Los Juzgados de Policía Local no integran la estructura administrativa del Poder Judicial chileno, pues ellos son dependientes de los municipios respectivos. Sin embargo, funcionalmente dependen de las Cortes de Apelaciones, las cuales intervienen en las designaciones de los jueces, ejerciendo potestad disciplinaria sobre éstos y revisando sus actuaciones jurisdiccionales.

Al igual que los Juzgados de Letras, se componen de un juez, un secretario y un cuerpo de funcionarios municipales. Existen en todas las Municipalidades del país, en algunas de ellas el cargo de juez es ejercido por el Alcalde respectivo y, en otras, por un abogado, dependiendo de la importancia de la Comuna. Las competencias de los jueces letrados son significativamente mayores.

Los Juzgados de Policía Local tienen básicamente competencia infraccional para conocer problemas de carácter menor. Con el tiempo se le han ido agregando competencias específicas por diversas leyes. Actualmente se caracterizan por su competencia en materias del tránsito. En virtud de ella conocen de todas las infracciones que la Policía cursa a los conductores y también de los juicios que surgen a raíz de un accidente automotriz y del pago de las indemnizaciones civiles que correspondan.¹⁹

¹⁹ Existe un proyecto de ley en tramitación destinado a crear en el país juzgados vecinales. Este proyecto, así como todos lo que con mismo fin se han discutido con anterioridad -que han sido muchos- aparentemente no prosperará.

4. Funcionamiento.

4.1 Procedimientos penales.

4.1.1 Descripción.

El procedimiento aplicado en la generalidad de los casos es el Juicio Ordinario por Crimen o Simple Delito. Existen procedimientos especiales por delitos de acción privada y por faltas, pero por su escasa significación no serán reseñados. El procedimiento ordinario está dividido en dos partes: el sumario y el plenario.

a) El Sumario.

Corresponde a la indagación o instrucción preliminar, con el fin de determinar si ha habido un hecho delictivo y, en caso afirmativo, individualizar la persona o personas responsables de su comisión. También persigue precisar las circunstancias que puedan influir en su calificación y penalidad.

Está bajo la responsabilidad del juez, no existiendo intervención del Ministerio Público en primera instancia²⁰. El conduce la investigación y sólo en situaciones específicas la legislación establece diligencias obligatorias y un término preciso de duración de la investigación. Se trata igualmente de una etapa por lo general secreta, en que los derechos de la defensa se encuentran limitados.²¹

El procedimiento comienza por denuncia (el que la hace no se transforma en parte) o por querrela (que debe ir patrocinada por un abogado). Eventualmente puede iniciarse también de oficio. En Chile existe acción pública para la gran mayoría de los delitos.

La investigación generalmente va asociada a diversas formas de restricción de la libertad individual. Habiendo fundadas sospechas de la intervención de una persona en un hecho con caracteres de delito, el juez puede mantenerla detenida por hasta cinco días.

Acreditado el cuerpo del delito y habiendo presunciones fundadas de culpabilidad, procede la dictación de un auto de procesamiento, el cual supone, en principio, la prisión preventiva del imputado. Si este estaba detenido, pasa automáticamente a la condición de preso.

²⁰ Aún cuando la ley contempla la posibilidad que los fiscales de Cortes actúen en primera instancia, ello no tiene ninguna significación práctica.

²¹ Con la reforma del año 1989 se le reconoce algunos derechos al imputado. Cuando éste pasa a ser procesado, sus posibilidades de defensa aumentan.

Cuando el tribunal estima agotada la investigación, cierra el sumario. Si a esa altura no hay procesado, o habiéndolo los resultados de la investigación no arrojan méritos suficientes para seguirle juicio al sujeto, el juez debe sobreseer la causa.²² En caso contrario debe dictar acusación en su contra, dando inicio a la próxima etapa del procedimiento.

b) El Plenario.

De haber querellantes (su número puede ser ilimitado), estos pueden adherirse a la acusación del juez o deducir particulares. Igualmente se admite la tramitación conjunta de la acción civil indemnizatoria que emana del delito.

El plenario es una etapa contradictoria, en el cual el acusado puede ejercer sus derechos para demostrar al juez su inocencia o las atenuantes con que actuó, si es el caso. Al efecto se abre un término probatorio donde se pueden ofrecer nuevas pruebas o ratificar las del sumario. Posteriormente se dicta sentencia. Si bien se trata de un sistema de prueba legal o tasada, se le permite al juez absolver al acusado si no ha adquirido por medio de ellas la convicción de que éste es partícipe en el delito (artículo 456 CPP).

Es posible apelar contra las resoluciones agraviantes de los derechos de las partes dictadas durante el curso del juicio y, como ya se dijo, deben ser revisadas obligatoriamente por las Cortes las más importantes, a través del expediente de la consulta. Igualmente procede la interposición del recurso de amparo si la privación de libertad puede considerarse como arbitraria, aún cuando ella emane de una resolución judicial.

La ejecución de las sentencias está entregada a gendarmería, teniendo sólo una participación marginal los jueces del crimen en el control general del funcionamiento de los establecimientos carcelarios (ejercida a través de visitas) y en la aplicación de las medidas disciplinarias más severas a los reclusos. No existen, por lo tanto, jueces de ejecución penitenciaria.

²² Si se supone que más adelante habrá nuevos antecedentes para acusar, pero que ellos no son posibles de reunir actualmente, el sobreseimiento será temporal. Si de los antecedentes surgió que no hubo hecho ilícito, o que el procesado era inocente, etc., el sobreseimiento será definitivo (véase artículos 408 y 409 CPP, respectivamente).

4.1.2 Evaluación.

a) Tipología de asuntos que ingresan al sistema.

La significación de los distintos tipos de delitos en los ingresos totales del sistema, es sumamente variable. En el cuadro que se contiene a continuación se muestran los ingresos al sistema por materia, entre los años 1979 y 1989, ordenados por la significación de cada delito en el último de esos años.

**CAUSAS PENALES INGRESADAS EN JUZGADOS DE LETRAS
1981 - 1989 (ordenadas por cantidad del año 1989)**

Delito	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ebriedad y Alcoholes ²³	80.232	87.256	87.876	82.017	81.671	79.259	94.604	104.580	116.488
Hurto	42.249	46.463	56.401	48.174	56.894	55.920	65.413	58.192	52.564
Robo con fuerza	40.217	43.366	53.386	43.741	46.883	48.358	52.736	50.587	50.981
Lesiones ²⁴	53.625	56.540	61.455	39.511	42.631	39.336	41.703	42.161	43.599
Ley de cheques	37.599	56.465	51.737	18.091	18.417	18.987	19.781	20.887	23.548
Estafas ²⁵	17.750	21.385	22.032	12.884	12.698	11.325	12.944	12.193	10.829
Otros	107.603	119.710	136.012	101.563	107.601	103.002	116.105	111.713	115.142
TOTAL	377.275	431.185	468.293	345.981	366.795	356.157	403.286	400.313	413.151

²³ Ebriedad en la vía pública e infracciones a la Ley de Alcoholes.

²⁴ Delitos y cuasidelitos.

²⁵ Y otros engaños.

Como se aprecia, las causas que representan el primer lugar en el volumen total de ingresos, corresponden a aquellos delitos denominados de bagatela, en que por la poca relevancia, o simplemente inexistencia, del bien jurídico comprometido, se señala que no se justifica la intervención del aparato represivo estatal, con todos los problemas y costos que implica un proceso criminal. Si se suma a los anteriores los delitos de la ley de cheques, que debieran eliminarse al constituir una clara aplicación de la prisión por deudas, que se encuentra proscrita por los instrumentos internacionales que obligan a Chile²⁶, es posible concluir que un 47% de los asuntos que ingresaron el año 1989 a nuestros tribunales, tenían un escaso componente jurisdiccional y poca relevancia social. Si se hace el cálculo sobre el total de los asuntos ingresados a los juzgados criminales, el porcentaje se sitúa en un 34%.

A lo anterior habría que agregar que otro de los delitos económicos admitidos en el sistema, corresponden más propiamente a problemas civiles, en que el instrumento penal es utilizado como presión negociadora. Es significativo en este sentido, el aumento de las infracciones penales que entran al sistema en períodos de crisis económica²⁷ y el escaso porcentaje de ellos que terminan con una sentencia.

b) Limitaciones de la investigación.

Sin dudas el carácter marcadamente inquisitivo de nuestro sistema procesal penal y las limitaciones en la instrucción, son los problemas más graves que presenta. El sistema resulta ineficiente para aclarar delitos y proteger a las víctimas y tiene un alto costo en materia de lesiones a las garantías individuales en juego.

Formalmente, como se dijo, la instrucción está en manos del juez, quien por efectos del sistema escriturado que nos rige y por el alto volumen de casos que debe conocer, delega la casi totalidad de la tramitación de los procesos en funcionarios subalternos, incluidas la interrogación de testigos e inculpados.²⁸ La labor de éstos es más bien

²⁶ Se comprueba su carácter de prisión por deudas al apreciarse que el pago en cualquier momento del capital, intereses y costas del documento, aún después de la sentencia, implican el sobreseimiento de la causa y la libertad del girador.

Han existido intentos en el país por terminar con la acción penal en el caso del giro sin fondos, manteniéndola únicamente para cuando exista una estafa. Sin embargo, ellos no han prosperado ante la fuerte oposición principalmente del gremio del comercio, que utilizan los cheques como un eficaz documento para garantizar sus operaciones de crédito.

²⁷ Al respecto ver en los cuadros que se encuentran más adelante el gran salto experimentado por el volumen de ingresos penales el año 1982, año de aguda crisis económico nacional.

²⁸ Las limitadas posibilidades de controlar a estos funcionarios y la enormidad de sus poderes en relación a su preparación, constituyen una fuente de corrupción que debe ser abordada.

burocrática y en lo que a investigación se refiere, se limita a emitir órdenes de carácter genérico a las policías, con escasas posibilidades de controlar su adecuado cumplimiento. Las diligencias que directamente realiza el tribunal son pocas y en buena medida consisten en una ratificación de lo ya obrado por Carabineros o Investigaciones.²⁹

El sumario, que en teoría debiera ser una etapa sumamente breve de preparación de antecedentes para formalizar una acusación, ha degenerado en un larguísimo trámite, de contornos no precisados, que se constituye en el aspecto esencial y determinante de la decisión.

En todo este proceso, la protección de los derechos de los imputados y procesados es en extremo limitada. Por lo pronto, las posibilidades reales de defensa están restringidas al tratarse de un proceso secreto. Igualmente, la existencia misma del principio de la presunción de inocencia, que no tiene consagración explícita en nuestra legislación, se ve entredicha en Chile por el número de presos sin condena. Las cifras de Gendarmería de Chile de mayo del año 1993, indican que de la población recluida, un 10,94% estaban detenidos, un 48,92% estaban procesados y un 40,23% condenados. Estudios realizados³⁰ indican que los períodos de detención durante el proceso (que solamente se justifican para asegurar la comparecencia de la persona) pueden ser sumamente prolongados y en buen número de delitos operan como una condena anticipada.³¹

Otro factor que incide negativamente en las posibilidades reales de defensa está constituido por la escasa cobertura de los servicios de asistencia judicial gratuita y por las diversas limitaciones de ésta.³²

²⁹ Un reconocimiento explícito de la insuficiencia de este sistema de indagación, es la designación de ministros en visita a que ya nos referimos. Ellos toman la tramitación de los procesos en que sí se quiere ser eficaz por su importancia, contando con el tiempo y los recursos para dirigir personalmente la investigación, aumentando así significativamente las posibilidades de éxito. Otro expediente al que se ha acudido es la concesión de facultades de investigación, y hasta incluso jurisdiccionales, a entidades como el Consejo de Defensa del Estado, a quien se le están entregando amplias facultades de investigación en los delitos de tráfico y consumo de drogas (este último nuevo en nuestra legislación).

³⁰ Cristián Riego. "La prisión durante el proceso penal en Chile". Cuadernos de Análisis Jurídico. Nro. 16. Facultad de Derecho Universidad Diego Portales.

³¹ Es común incluso que en la condena se haga coincidir la pena de reclusión asignada, con el tiempo en que el condenado estuvo previamente detenido o preso.

³² Ver capítulo sobre acceso a la justicia.

c) La inexistencia de juicio.

Habiéndose producido la totalidad de la prueba en un lato sumario, no siendo necesario que ella se reproduzca en el plenario y siendo éste escrito, no es de extrañar que no tenga ninguna significación en el resultado final del proceso. En el año 1989, sólo un 1,13% de las causas terminaron por sentencia absolutoria, lo que permite afirmar que elevada la causa a plenario con una acusación, el procesado casi con seguridad será condenado. Es posible que algún porcentaje de ellos sean sobreseídos en esa etapa del juicio³³, pero es muy improbable que sea absuelto.

En esa situación tiene importancia determinante el hecho de que el plenario lo tramita y la sentencia la dicta, el mismo juez que llevó la instrucción, detuvo y procesó al inculcado y posteriormente lo acusó. Como se ve, por más objetiva que sea esa persona, lleva ya una carga que dificulta en grado extremo su imparcialidad.

d) La duración de los procesos.

Estudios practicados hace ya algún tiempo indican que los procesos penales en Chile, en promedio, tardan algo menos de dos años. Sin embargo, el sentido asignado al término proceso, puede dar una imagen distorsionada de las cifras. Ello porque se considera proceso la tramitación judicial de cualquier denuncia por un hecho ilícito, aún cuando no haya ni siquiera un imputado por esa conducta.³⁴ En el cuadro que sigue se desglosan las cifras de duración por etapas:

³³ Los sobreseimientos, por regla general, ocurren durante el sumario o al cierre de él.

³⁴ Debe tenerse presente que la noción de "plazo razonable", indisolublemente ligada a la de debido proceso, sólo se comprende a partir de la existencia de un inculcado.

PROCESO PENAL DURACIÓN POR ETAPAS (en días)³⁵

Etapa	Media
Sumario	209
Acusatorio	14
Plenario	160
Ejecutorio (s/2ª inst).	67
Ejecutorio (c/2ª inst).	260
Total 1ª inst.	458
Segunda inst.	148
Cúmplase	54

Es interesante destacar las enormes variaciones que se producen en la duración de los procesos a nivel regional, donde se aplica similar legislación, como se indica a continuación:

PROCESO PENAL DURACIÓN POR REGIONES (en días)³⁶

Regiones	Media (días)
I a IV	517
V	705
Región Metropolitana	739
VIII	359
VI a XII	415

³⁵ Fuente: Estudio Jurídico Estadístico para la Proposición de Reformas Procedimentales. Convenio Ministerio de Justicia - Universidad Católica de Valparaíso. 1986 - 1987 (Cit. por Haeussler, María Josefina, "Actividades de Apoyo de la Administración de Justicia en Chile", en Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial, Tomo II, Administración de Tribunales. CPU, 1991. Pág. 405.

³⁶ Fuente: Informe Final Racionalización del Proceso Judicial, Estudio Jurídico estadístico para la Proposición de Reformas Procedimentales, Tomo I, Proceso Penal. Convenio Universidad Católica de Valparaíso - Ministerio de Justicia, 1987. Cit. por Haeussler. Op. Cit. Pág. 383.

Las diferencias entre una Región y otra (el doble de duración en la Metropolitana comparada con la VIII) debieran ser objeto de estudios de mayor profundidad, pues pueden haber buenas experiencias que no estén siendo aprovechadas por todos, u errores que debieran saberse evitar.

Un estudio más reciente indica que la duración media de causas por los delitos de hurto y robo, desde la denuncia hasta la dictación de la sentencia, alcanza a 662 días. La modal alcanza a 325 días. Los procesos que terminaron en sobreseimiento duraron en promedio 151 días y la modal fue de 99. Se analizaron para ello 377 causas de juzgados del crimen de Santiago. La muestra no se eligió aleatoriamente.³⁷

Otro estudio referente al mismo tipo de delitos, sobre la base de 21 expedientes de Santiago no escogidos aleatoriamente, que arroja los siguientes rangos de duración: hasta 2 meses: 4; más de 2 y menos de 4: 8; más de 4 y menos de 6: 2; más de 6 y menos de 8: 2; más de 8 y menos de 10: 2; más de 10 y menos de 12: 1; y más de 1 año 2.³⁸

e) Los resultados que se obtienen.

Si quisiera medirse la eficiencia de nuestros tribunales por el número de delitos que logran aclarar y a culpables sancionar (dejando de lado su misión de guardián de las garantías individuales), los resultados que se obtienen no son muy alentadores.

³⁷ El estudio se encuentra publicado como materiales de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación para el seminario "Proceso Penal y Derechos Fundamentales". Se denomina "Seguimiento de Causas Penales y Proposiciones Para Mejorar el proceso Penal". Fue elaborado por la Fundación Libertad y Desarrollo. Santiago, 1994.

³⁸ El estudio también se encuentra publicado como materiales de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación para el seminario "Proceso Penal y Derechos Fundamentales". Se denomina "El Proceso Penal Chileno y la Protección de los Derechos del Imputado". Centro de estudios del Desarrollo. Santiago, 1994.

En el cuadro que sigue se contienen los porcentajes de causas concluidas por los diversos motivos de término existentes: sentencias condenatorias (cuyo porcentaje, de acuerdo a lo anterior, debiera marcar el grado de éxito del sistema), sentencias absolutorias, sobreseimientos definitivos (no hay delito o hay circunstancias que exoneran de responsabilidad), sobreseimientos temporales (no hay antecedentes suficientes en la investigación sobre la efectividad de la comisión del hecho, sobre su carácter de delito o sobre la participación) y otros motivos (generalmente acumulación de expedientes).

JUZGADOS DE LETRAS
PORCENTAJE DE CAUSAS PENALES TERMINADAS SEGUN MOTIVO
1985-1989

	S. Condenatoria	S. Absolutoria	Sob. Definitivo	Sob. Temporal	Otros Motivos
1985	27,92	0,87	3,41	56,09	11,71
1986	27,73	0,95	2,97	57,56	10,79
1987	28,35	0,75	2,87	55,52	12,51
1988	31,43	0,87	2,73	52,76	12,21
1989	32,85	1,13	2,63	50,89	12,49

El alto índice de sobreseimientos temporales, que no son más que un reconocimiento oficial del fracaso de la investigación, ha dado lugar a múltiples juicios críticos a nuestro sistema de justicia criminal. Sin embargo, las cifras entregadas no debieran en sí llamar mayormente la atención ya que no son significativamente diferentes a lo que sucede en otros sistemas jurídicos más avanzados que el nuestro.

Donde sí cobran importancia es si son desagregadas, pues ahí se aprecia que son los delitos que hemos llamado de bagatela (particularmente los vinculados a la ebriedad y a las infracciones a la ley de alcoholes) los que elevan la cantidad de sentencias condenatorias permitiendo obtener los anteriores resultados. En ellos, el porcentaje de sentencias condenatorias supera el 90% de las causas ingresadas³⁹. En cambio, en los delitos que socialmente podrían considerarse de mayor significación, los resultados son bastante más deficientes:

³⁹ Fuente: Cristián Riego. "Aproximación a una Evaluación del Proceso Penal en Chile". En Reformas Procesales en Latinoamérica: la oralidad en los procesos. CPU. Santiago, 1993. Pág. 270. Datos de 1990 indican que las condenas por ebriedad alcanzaron un 99,86% de las causas ingresadas; por otras infracciones de la Ley de Alcoholes, un 98,27%, y por conducción en estado de ebriedad, un 80,19%.

JUZGADOS DE LETRAS DE SANTIAGO
PORCENTAJE DE CAUSAS TERMINADAS POR MOTIVO DE TÉRMINO Y MATERIA
1990⁴⁰

	S. Condenatoria	S. Absolutoria	Sob. Definitivo	Sob. Temporal	Otros Motivos
Hurto	15,09	0,5	0,14	77,89	7,38
Robo con violencia	7,79	0,37	0,12	63,79	27,92
Robo con fuerza	2,59	0,29	0,09	78,23	18,8
Violación	3,4	0,79	0,79	76,18	18,85
Tráfico de drogas	4,18	0,92	3,66	79,22	12,03
Homicidio	42,05	5,13	0,51	32,31	20,02
Lesiones	5,05	2,8	0,86	65,97	25,62

Porcentajes de sentencias condenatorias como los anteriores son los que permiten afirmar que nuestro sistema procesal penal se concentra y es eficaz solamente en los delitos de menor importancia, sucediendo a la inversa en los más graves. Ello sucede porque los criterios de selección (que naturalmente deben existir en todo ordenamiento jurídico, ya que no hay ninguno, por poderoso que sea, capaz de conocer la totalidad de los delitos que se cometen), son oscuros y no son objeto de control de ninguna especie.

Evidentemente, que al analizar los resultados del sistema debe considerarse el alto grado de sobrecarga que debe soportar. De hecho, en forma constante los ingresos superan a los egresos, lo que significa una carga de arrastre cada vez mayor.⁴¹ Debe también apreciarse que el sistema, al menos en teoría, recibe toda denuncia de un delito que se solicita investigar, aún cuando no haya decisión jurisdiccional alguna que adoptar.

⁴⁰ Op. Cit. Pág. 271.

⁴¹ Por otra parte, las cifras recogidas de la encuesta ya citada realizada por CPU con la Dirección de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica, sobre una muestra representativa de los sectores de más escasos recursos de las ciudades de Santiago, Valparaíso-Viña del Mar y Concepción-Talcahuano, indican que sólo un porcentaje menor de las denuncias hechas ante Carabineros llegan a los tribunales. Si continuamos analizando el curso de ellas, veremos que en un 32,4% las denuncias pasan al juzgado y quedan ahí, sin que el denunciante haga nada más. En un 3,1%, el denunciante presenta querrela la que posteriormente es abandonada. Y sólo en un 4,8% se pasa la denuncia al juzgado, se presenta querrela y se sigue con ella hasta el final. Esta situación incide directamente sobre su opinión sobre el sistema: El 84,2% opina que denunciar robos es una pérdida de tiempo porque no pasa nada. Entre quienes tienen una opinión negativa de la justicia, el 82,8% la califica de ser ineficiente en la represión de los delitos. Un 48% de los que siguieron la querrela hasta el final, señala que ello sirvió de poco, no sirvió de nada o fueron molestias para nada. Un 44% señala que si sirvió de mucho.

En el cuadro que sigue se comparan año a año los ingresos y egresos de causas penales. Se contiene igualmente un factor de gestión, que resulta de dividir el número de causas ingresadas por las terminadas:

**CARGA DE TRABAJO DE LOS JUZGADOS DE LETRAS
CON COMPETENCIA EN LO CRIMINAL**

1981-1989

	Causas Ingresadas	Causas Terminadas	Factor de Gestión
1981	379.275	276.750	1,37
1982	431.185	309.143	1,39
1983	468.293	339.952	1,38
1984	345.981	341.019	1,01
1985	366.795	356.697	1,03
1986	356.157	344.963	1,03
1987	403.286	393.705	1,02
1988	400.313	389.074	1,03
1989	413.151	404.448	1,02

Finalmente, siendo éste ya un problema más del derecho sustancial que del procesal, las condenas en nuestro sistema son en su enorme mayoría a penas privativas de libertad, existiendo un limitado desarrollo de las penas sustitutivas o alternativas a la cárcel.

Luego de esta evaluación se hace necesario destacar el gran avance logrado en la propuesta de introducir una reforma sustancial a nuestro sistema de enjuiciamiento criminal, tendiente al establecer un proceso oral de corte acusatorio. Esta iniciativa, gestada en la Corporación de Promoción Universitaria y la Fundación Paz Ciudadana, a la que se ha sumado el Ministerio de Justicia. Ella ha consitado el apoyo importantes sectores de la judicatura, siendo patrocinada por la Asociación Gremial de Magistrados; del foro, contando también con el patrocinio del Colegio de Abogados; de los partidos políticos más importantes del país; y de medios de los medios de comunicación social. Se espera que en el curso del año 1995 se encuentren en el Parlamento los proyectos de ley sobre la materia. La reforma también consulta cambios importantes en la organización y funcionamiento de los tribunales, así como la creación de un auténtico Ministerio Público.

4.2 Procedimientos Civiles.

4.2.1 Descripción.

En materia civil existen diversos procedimientos, atendiendo si se trata de un juicio declarativo de lato conocimiento (procedimiento ordinario), de conocimiento abreviado (procedimiento sumario) o de ejecución (procedimiento ejecutivo). El primero de los nombrados es el procedimiento general y supletorio.

a) Procedimiento Ordinario de Mayor Cuantía.

El juicio se inicia con la demanda, la que debe ser notificada personalmente al demandado, quien tiene habitualmente un plazo de 15 días para contestarla⁴². A la contestación del demandado puede el demandante replicar, para lo cual tiene plazo de 6 días. Posteriormente, el demandado puede duplicar, para lo cual tiene otros seis días. Todo este período es denominado de discusión.

Terminado éste y si hay puntos que deban ser probados, el juez debe dictar una resolución que se denomina auto de prueba, a través de la cual fija los hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos, objeto de la prueba. Luego de notificada esta resolución, se abre un término de prueba, que por lo general dura 20 días. Existe un sistema de prueba legal o tasada, admitiéndose los siguientes medios probatorios: testigos, documentos, confesión, pericias y presunciones judiciales.

Terminado el período de prueba, las partes tienen 10 días para hacer observaciones a la prueba. Vencido este plazo, el tribunal cita a oír sentencia, resolución que deja la causa en estado de ser fallada. La sentencia debe ser dictada dentro de un lapso de 60 días.

Contra ese fallo procede el recurso de apelación ante la Corte respectiva, el cual debe ser fundado y contener peticiones concretas. Las apelaciones se resuelven previa vista de la causa⁴³, lo que implica que los abogados de las partes pueden hacer oralmente sus alegaciones ante los ministros de la sala respectiva.⁴⁴

⁴² El plazo varía según el domicilio del demandado (art 258 CPC).

⁴³ Un funcionario llamado relator es el que hace un breve resumen de los antecedentes del juicio a lo ministros en forma previa. Según la ley, este trámite debiera ser público, pero la costumbre lo ha vuelto secreto.

⁴⁴ Durante la tramitación de los juicios en primera instancia, procede la apelación en contra de una alta proporción de las resoluciones. Muchas de esas apelaciones se ven en cuenta (sin alegatos). Algunas de estas apelaciones implica suspender la tramitación de los juicios hasta su resolución.

b) El Juicio Sumario.

El juicio sumario es un procedimiento concentrado, cuya utilización procede en los casos expresamente señalados en la ley y en todos aquellos en que "la acción deducida requiera, por su naturaleza, tramitación rápida para ser eficaz", lo que es evaluado por el juez de la causa.

A pesar de que la ley establece que el juicio sumario en su etapa de discusión es oral, se permite que las partes acompañen minutas escritas de sus peticiones y alegaciones.

Presentada la demanda, el tribunal cita a las dos partes a una audiencia de contestación. Con el mérito de lo que en ella ocurra, el tribunal dictará sentencia o recibirá la causa a prueba. En este caso, deberá tramitarse las probanzas conforme a las reglas de los incidentes⁴⁵. Terminado el período probatorio, el tribunal debe citar a oír sentencia.

c) El Procedimiento Ejecutivo.

El procedimiento ejecutivo se aplica en todos los casos en los cuales el crédito del demandante consta en un título ejecutivo⁴⁶, que es un documento revestido de tal certeza que no puede, por lo general, discutirse la vigencia de la obligación que consta en él.

Este juicio también empieza por demanda. El demandado tiene para contestar sólo 4 días hábiles y sólo puede oponer alguna de las excepciones que la ley taxativamente enumera.

Si el demandado no opone excepciones, el juicio termina allí y se sigue el procedimiento de embargo y realización de los bienes. Si opone excepciones, ellas deben ser probadas y falladas en forma similar a lo que sucede en el juicio ordinario, pero con plazos más reducidos.

⁴⁵ Las reglas de los incidentes (que son toda cuestión accesoria al juicio que requiera pronunciamiento del tribunal) establecen que el término probatorio es de 8 días.

⁴⁶ Los títulos ejecutivos están establecidos en el artículo 434 del CPC y son: sentencias judiciales, avenimientos debidamente autorizados, letras de cambio, pagarés, cheques, escrituras públicas, instrumentos privados reconocidos o mandados tener por reconocidos y la confesión judicial. Estos dos últimos y la notificación de protestos de letras, cheques y pagarés, requieren para su configuración de una gestión preparatoria que se realiza ante el mismo tribunal (notificaciones, citaciones a reconocer firma o a confesar).

4.2.2 Evaluación.

a) Características principales de estos procedimientos.⁴⁷

En términos muy generales, es posible afirmar que nuestros procedimientos civiles se caracterizan por su alto grado de formalidad, por ser escriturados en casi todas sus etapas, por existir muy poca intermediación, quedando la mayoría de las decisiones en manos de funcionarios inferiores, las que sólo son ratificadas con su firma por el juez de la causa, y por haber un excesivo y siempre demorado recurso a la segunda instancia.

Es importante destacar que los trámites orales que se han insertado en algunos de ellos, han degenerado, las más de las veces en la protocolización de antecedentes escritos. También ha sido desvirtuado, el llamado a conciliación, convirtiéndose en un trámite más dentro del proceso.⁴⁸

⁴⁷ Respecto de los asuntos laborales, de menores y de policía local, no haremos un análisis particularizado, lo que resultaría muy extenso. En términos muy generales debe señalarse, eso sí, que en estas materias los procesos son algo más desformalizados, con etapas orales y una mayor aceptación de la conciliación como mecanismo de solución anticipada de ellos. Igualmente es posible afirmar que en estos casos las competencias están más acotadas y mejor estructuradas, lo que redundaría en que los asuntos que ingresan sean por lo general de auténtica relevancia. Hacen excepción a lo anterior las cobranzas en materia laboral y las infracciones del tránsito en que no hay litigio en materia del tránsito. Por último, es necesario destacar que el sistema aplicable a los menores en conflicto con la justicia, con una orientación asistencial, los coloca a éstos en una situación de absoluta indefensión, no respetándose casi ninguna de las normas elementales del debido proceso.

⁴⁸ Ver al respecto el capítulo de acceso a la justicia.

b) Tipología de asuntos que ingresan al sistema y carga de trabajo.

Los asuntos más comunes de que deben conocer los jueces con competencia en lo civil, no revisten propiamente el carácter de jurisdiccionales, sino que se tratan de gestiones de carácter no contenciosas, en que los jueces realizan funciones que podríamos denominar notariales o administrativas (notificación de los protestos de cheques y letras, otras gestiones preparatorias y gestiones voluntarias). Los únicos asuntos de significación por su cantidad que pueden, tan sólo eventualmente si se oponen excepciones, ser jurisdiccionales, son los que dan lugar a juicios ejecutivos.

Lo dicho se comprueba en el siguiente cuadro:

**CAUSAS INGRESADAS EN JUZGADOS DE LETRAS,
SEGUN MATERIA CIVIL**

1981-1989

Causas ingresadas en juzgados de letras, según materia civil	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gestiones preparatorias juicio ejecutivo	110.029	165.068	116.927	73.853	69.900	62.416	70.132	68.707	79.118
Juicios ejecutivos	47.901	98.442	86.517	55.275	45.483	39.770	46.699	42.681	40.483
Arrendamientos	11.188	13.587	12.025	10.201	11.287	10.015	12.327	12.373	13.766
Otros juicios especiales	6.243	8.014	7.572	7.518	12.751	12.484	12.467	9.652	10.559
Nulidades de matrimonio	5.786	5.076	5.562	6.574	7.383	7.517	8.350	9.533	9.589
Otros juicios ordinarios	3.020	3.862	3.430	4.044	4.281	4.261	4.980	5.336	6.623
Comodato precario	2.290	2.465	2.518	2.567	2.821	2.648	3.321	3.025	2.962
Alimentos	1.038	1.506	1.495	1.453	1.821	1.672	1.960	2.380	1.994
Minas	427	282	246	528	321	333	496	660	516
Divorcio	243	257	271	337	367	352	382	466	424
Quiebras y convenios	2.677	5.456	1.187	400	322	295	301	287	319
Expropiación	79	161	32	172	81	55	57	13	106
TOTAL materias contenciosas	190.921	304.176	237.728	16.292	15.6818	141.818	161.472	155.168	16.6459
Materias Voluntarias	41.006	37.542	42.750	47.871	54.261	57.064	81.973	76.245	75.126
TOTAL ingresos	231.927	341.718	280.478	210.793	211.079	198.882	243.445	231.413	241.585

De las cifras anteriores, es posible concluir que aquellas causas que hemos denominado no jurisdiccionales representan el 64% de los ingresos de los Juzgados Civiles durante el año 1989, porcentaje que, como decíamos, podría ser mayor si supiéramos en cuantos juicios ejecutivos no se interpuso en definitiva excepciones.

Si analizamos ahora, las causas terminadas por esos mismos juzgados en ese año, obtenemos un porcentaje similar, como se comprueba del cuadro que sigue:

**CAUSAS TERMINADAS EN JUZGADOS DE LETRAS,
SEGUN MATERIA CIVIL
1981-1989**

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gestiones preparatorias juicio ejecutivo	77.353	109.648	116.091	82.819	70.858	55.184	60.590	64.733	90.022
Juicios ejecutivos	31.800	50.089	60.916	54.759	51.793	34.408	41.569	45.194	45.068
Arrendamientos	8.596	8.914	10.714	11.388	10.340	9.024	11.060	12.991	15.090
Otros juicios especiales	4.825	5.473	6.322	7.364	7.392	10.912	9.321	9.309	11.287
Nulidades de matrimonio	4.950	4.380	4.455	5.913	6.939	6.335	7.359	7.269	8.850
Otros juicios ordinarios	2.166	2.370	3.009	3.343	3.462	3.112	3.880	2.463	6.860
Comodato precario	2.200	1.831	2.365	2.630	2.271	2.211	2.777	2.886	3.118
Alimentos	900	1.192	1.269	1.238	1.401	1.240	1.583	2.012	2.027
Quiebras y convenios	1.415	2.410	1.959	1.458	852	554	443	353	788
Minas	304	484	343	434	341	230	366	470	557
Divorcio	213	243	267	265	243	252	281	344	550
Expropiaciones	163	120	140	88	117	73	53	48	142
TOTAL materias contenciosas	134.885	187.154	207.850	171.699	156.009	123.553	139.282	149.127	184.329
Materias voluntarias	36.739	36.006	39.194	44.132	50.462	47.233	68.533	72.380	75.157
TOTAL terminadas	171.624	223.160	247.044	215.831	206.471	170.786	207.815	221.507	259.486

En el cuadro siguiente se comparan las causas ingresadas y las terminadas en cada año y se establece el correspondiente factor de gestión. Existen significativas diferencias al respecto, las que bien se pueden deber a los problemas en las estadísticas que posteriormente serán analizados. En el año 1989, último de la muestra, las causas terminadas superan las ingresadas, no pudiendo predecirse si ello constituye o no una tendencia.

**CARGA DE TRABAJO DE LOS JUZGADOS DE LETRAS
CON COMPETENCIA EN LO CIVIL**

	Causas Ingresadas	Causas Terminadas	Factor de Gestión
1979	205.187	141.226	1,45
1980	227.190	157.769	1,44
1981	231.927	171.624	1,35
1982	341.718	223.160	1,53
1983	280.478	247.044	1,13
1984	210.793	215.831	0,97
1985	211.079	206.471	1,02
1986	198.882	170.786	1,16
1987	243.445	207.815	1,17
1988	231.413	221.507	1,04
1989	241.585	259.486	0,93

c) Duración de los procesos.

Conforme concluye de su investigación Carlos Cerda⁴⁹, la duración media de un proceso civil ordinario, con tramitación en segunda instancia, es de 1009 días, es decir, 2 años y nueve meses. En los procesos sumarios, esta media es de 513 días, es decir, un año y cinco meses.

La distribución de la muestra utilizada por Cerda para llegar a esta conclusión es la que se contiene en los siguientes cuadros, destinado el primero a los procesos ordinarios y, el segundo, a los sumarios:

⁴⁹ Cerda, Carlos: Duración del Procedimiento Civil Ordinario en los Juzgados de Santiago, 1992.

**PROCEDIMIENTO ORDINARIO CIVIL
DURACIÓN**

Duración (en días)	Porcentaje del total
1-150	0,6
151-240	6,2
241-365	15,0
366-550	20,4
551-730	14,4
731-1095	19,3
1096-1460	10,6
1461-2190	10,6
2191 y más	2,7

**PROCEDIMIENTO SUMARIO CIVIL
DURACIÓN**

Duración (en días)	Porcentaje del total
1-150	04,9
151-240	18,4
241-365	13,6
366-550	25,2
551-730	18,4
731-1095	12,6
1096-1460	4,9
1461-2190	1,9
2191 y más	0,9

En el cuadro que sigue, se indican las duraciones medias por las diferentes etapas de los procesos civiles:

**JUICIO ORDINARIO CIVIL
DURACIÓN MEDIA DE CADA ETAPA.**

Etapa	Duración (en días)
Discusión	194
Prueba	241
Sentencia	201
2ª Instancia	359

Es interesante comparar estos resultados con los obtenidos por el mismo investigador en trabajos realizados una década antes⁵⁰, pues indican un aumento significativo en la duración de los procesos:

**DURACIÓN AMBOS
PROCEDIMIENTOS (en días)**

	1982 ⁵¹	1992/3 ⁵²
Ordinario	805,59	1009
Sumario	324,78	513

⁵⁰ Cerda, Carlos: La Realidad del Proceso, Universidad Católica, 1982. Volumen I: La oportunidad en el procedimiento ordinario; Volumen II: La oportunidad en el procedimiento sumario.

⁵¹ Las fechas corresponden a los años en que se publicaron las investigaciones, las que comprenden expedientes terminados y, por lo mismo, comenzados con bastante anterioridad.

⁵² 1992 para el procedimiento ordinario y 1993 para el sumario.

4.3 Carga de trabajo y funcionamiento de los tribunales superiores.

4.3.1 Las Cortes de Apelaciones.

El número de asuntos que ingresan a las Cortes de Apelaciones ha estado aumentando en forma sostenida en los últimos años. Paralelamente, las Cortes han ido aumentando su producción, pero sin alcanzar a terminar anualmente tantas causas como son las que les ingresan, lo que les produce un atochamiento creciente.⁵³ En el cuadro siguiente se comparan las causas ingresadas y las egresadas al sistema los últimos años, señalándose el correspondiente factor de gestión.

CORTES DE APELACIONES CAUSAS INGRESADAS Y TERMINADAS 1981 - 1989

Año	Total Causas Ingresadas	Total Causas Terminadas	Factor
1981	123.608	120.210	1,03
1982	141.836	135.398	1,05
1983	161.540	154.398	1,05
1984	175.650	161.639	1,09
1985	180.601	166.430	1,09
1986	188.092	174.305	1,08
1987	196.374	183.857	1,07
1988	204.333	196.395	1,04
1989	232.023	196.395	1,18

⁵³ Un estudio realizado recientemente por INVERTEC y CPU en la Corte de Apelaciones de Santiago, comprueba que estadísticamente la brecha entre ingresos y egresos se mantendrá inalterable en el tiempo, pese a los esfuerzos desplegados por aumentar la productividad.

Las Cortes de Apelaciones conocen básicamente apelaciones civiles y penales, no habiéndose alterado sus funciones como sucede con otros tribunales. Para ello, es importante el que no se produce un número demasiado significativo de recursos de queja que, como se verá, sucede en la Corte Suprema. Esto se explica porque contra las resoluciones de los Jueces de Letras se pueden intentar los recursos ordinarios, lo que no sucede con la generalidad de las resoluciones que dictan las Cortes de Apelaciones. En el cuadro que sigue es posible apreciar las materias en que se dividen los ingresos a las Cortes:

**CORTES DE APELACIONES
CAUSAS INGRESADAS, POR RECURSO
1981-1989**

	1981	1982	1.983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Apelación civil	11.130	12.191	13.856	16.374	16291	17.260	18.370	19272	29231
Apelación penal	103.933	119.752	133.601	141.913	147.498	151.751	159832	167.593	184611
Casación	5	21	3	47	6	5	7	32	29
Recurso de hecho	238	365	419	462	540	592	490	522	753
Recurso de queja	870	1.088	1.337	1.439	2.013	2.287	2208	1764	1896
Recusaciones	2	52	2	1	5	8	57	4	4
Competencia	295	301	317	298	246	258	256	338	322
Otros	940	1.359	1.527	1.463	1.537	1.383	1670	1558	1743
Recurso de protección	315	415	530	787	920	1.102	1127	1234	1654
Recurso de amparo	1.610	1.386	2.908	4.208	3.142	3.908	3.199	3.328	2.704
TOTAL	118.758	136.930	154.500	166.992	172.198	178.554	187.216	195.645	222.947

Desde su creación, en el año 1977, el llamado recurso de protección (que es una acción de tutela constitucional para ciertos derechos consagrados en la Carta Fundamental, con un procedimiento expedito e informal de tramitación), ha ido cobrando cada vez mayor importancia. Aún cuando representa una cifra relativamente baja de los ingresos totales de las Cortes de Apelaciones y Suprema (que lo conocen en primera y segunda instancia, respectivamente), por su complejidad demandan una atención preferente. Al no existir en Chile una dogmática constitucional fuerte, este recurso se ha convertido en una fuente de jurisprudencia de equidad.

Además de lo ya dicho sobre la limitación al recurso de segunda instancia, se hace necesario racionalizar el trabajo de las Cortes de Apelaciones. Hoy en día los procedimientos internos son sumamente lentos. Desde que la causa queda en estado de ser vista, hasta que se obtiene el fallo se produce un largo período de espera, que es un tiempo muerto del sistema producto del recargo, que recae principalmente en relatores y ministros.

El estudio ya citado, realizado por INVERTEC y CPU, permitió hacer una proyección, para la Corte de Apelaciones de Santiago, del número de horas laborales disponibles al año por los diversos tipos de funcionarios y el número de horas laborales que se requerirían para que la Corte estuviera al día. Los resultados se representan en el siguiente cuadro:

	EMPLEADOS⁵⁴	RELADORES⁵⁵	SALA⁵⁶
HORAS DEMANDADAS PARA ATENDER TODAS LAS CAUSAS	70.000⁵⁷	45.500	18.668
HORAS DISPONIBLES	78.155	33.000	11.787
FACTOR	0.90	1.38	1.58

La conclusión más notable de ese estudio fue, que por más que se mejoraran los procedimientos administrativos al interior de la Corte (que por cierto pueden mejorarse y mucho), ello no tendrá un efecto determinante en la eficiencia general de ella, ya que el gran cuello de botella comienza al momento en que ya han terminado la mayoría de las intervenciones administrativas, en la llamada vista de la causa, la que depende, en lo fundamental del tiempo de relatores y ministros.

⁵⁴ La Corte tiene aproximadamente 70 empleados.

⁵⁵ En la actualidad la Corte tiene 20 relatores.

⁵⁶ La Corte funciona actualmente en 8 salas, con tres ministros cada una (el Presidente no integra sala). Ellas laboran 5,5 horas al día. Existe una sala de turno que funciona los días sábados. Durante el feriado judicial (mes de febrero), funcionando salas. Para hacer el cálculo se consideró que los ministros estudian las causas y dictan fallos fuera del horario normal de funcionamiento de la Corte.

⁵⁷ Este valor se ha promediado.

El mismo sistema de vista de causas no está bien estructurado, puesto que las audiencias no son fijadas con anticipación, debiendo los abogados esperar durante semanas hasta que les corresponda alegar la suya, sin haber certeza de cuando ello ocurrirá.⁵⁸

Otro elemento del cual hay que preocuparse es del escaso conocimiento que tienen las diversas salas de cada Corte, sobre todo en las más grandes, sobre cómo están resolviendo sus pares una misma cuestión, lo que permite la generación de jurisprudencia contradictoria en un mismo tribunal.

4.3.2 La Corte Suprema.

Los procedimientos para conocer de los asuntos de su competencia en la Corte Suprema, son, en esencia, similares a los ya relatados a propósito de las Cortes de Apelaciones.

El número de litigios que ingresaron durante el período 1979-1989 a la Corte Suprema es el que se muestra en el cuadro siguiente, desagregado por año y por tipo de acción o recurso.

CORTE SUPREMA. INGRESOS TOTALES POR RECURSO 1981-1989

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Casación en el fondo	464	510	561	547	501	604	585	449	428
Casación en la forma	234	232	238	237	303	294	306	179	145
Apelaciones civiles	543	623	809	950	1.160	1.354	1.428	1.126	852
Apelaciones penales	258	257	333	396	317	387	336	281	252
Quejas civiles y penales	1.310	1.503	1.728	1.807	1.929	2.150	2.274	1.936	1.960
Quejas laborales	441	529	743	615	570	639	462	365	365
Otros recursos	106	74	163	154	143	183	197	85	56
Otros asuntos	298	333	318	310	349	354	368	360	650
Total	3.654	4.061	4.893	5.016	5.272	5.965	5.956	4.781	4708

⁵⁸

Una ley dictada recientemente ha ordenado este trámite, permitiendo que los abogados, junto con anunciar su alegato puedan saber, al comienzo de la audiencia si su causa será vista ese día o no. Aún es temprano para evaluar los resultados de esta reforma. Esa misma ley estableció que las relaciones de las causas debían ser obligatoriamente públicas. Ello se está cumpliendo sin perjuicio de realizarse, en algunas Cortes, de todas formas una relación secreta previa.

Del cuadro que sigue se desprende que, de un modo relativamente estable a través del período cubierto, la Corte no ha podido resolver la totalidad de los casos que le ingresan. Sin embargo, el factor de gestión permanece relativamente estable a través de los años, pese a que en términos cuantitativos el volumen de causas ingresadas y terminadas oscila significativamente.⁵⁹

**CORTE SUPREMA
CAUSAS INGRESADAS Y TERMINADAS
Y FACTOR DE GESTION 1981-1989**

Años	Ingresadas	Terminadas	Factor
1981	3.654	2.864	1,3
1982	4.061	3.162	1,3
1983	4.893	3.882	1,3
1984	5.016	4.033	1,2
1985	5.272	4.012	1,3
1986	5.965	4.725	1,3
1987	5.956	4.749	1,3
1988	4.781	4.467	1,1
1989	4.708	3.621	1,3

El volumen de las quejas civiles y criminales conocidas por la Corte Suprema ha ido en constante aumento, llegando a representar una parte significativa del trabajo total de la Corte. Ello se comprueba del siguiente cuadro:

⁵⁹ En efecto, el año 1981 (en el cual los ingresos fueron los más bajos de la muestra) el factor de gestión es de 1,29, mientras que en el año 1986 (en que los ingresos fueron un 66% más altos) el factor de gestión mejoró levemente a un 1,26.

**CUADRO DE RECURSOS DE QUEJA FALLADOS POR LA
CORTE SUPREMA 1981 - 1989⁶⁰**

AÑO	CIVILES	CRIMINALES	DEL TRABAJO	TOTAL
1981	779	380	338	1.497
1982	896	424	357	1.677
1983	882	544	574	2.000
1984	1.000	575	502	2.077
1985	1.029	523	421	1.973
1986	1.234	576	594	2.404
1987	1.416	573	425	2.414
1988	1.173	538	402	2.113
1989	1.006	351	229	1.586

Esta cuestión es uno de los más graves problemas de funcionamiento del sistema judicial. En efecto, la situación actual es que prácticamente cualquier litigio puede comenzar en un juez de letras y terminar ante la Corte Suprema, conociendo de queja. De este modo, ésta puede revisar todo el caso: los hechos y el derecho.

Como el recurso de queja es una acción disciplinaria y no jurisdiccional, conforme lo ya anotado, su estructura no es la de un juicio contradictorio. Esto puede llevar a violaciones del debido proceso, toda vez que, conforme a las disposiciones que rigen su procedimiento, "según las consecuencias o efectos jurídicos de la decisión que pueda recaer en el recurso, el tribunal decretará, si lo estima necesario, que su estado se ponga en conocimiento de las partes o interesados a quienes pudiere afectar el fallo (Nº 10 Auto Acordado de la Corte Suprema sobre tramitación y fallo del recurso de queja). Por otra parte, la motivación de las decisiones de estos recursos es habitualmente breve. Todo esto, y la posibilidad ya anotada de poder la Corte Suprema solucionar por esta vía cualquier asunto jurídico, ha llevado a la creación de una verdadera jurisdicción de equidad que es claramente disfuncional con la manera en que está estructurado el sistema.

⁶⁰ Tomado de Eugenio Valenzuela Somarriva: "Labor Jurisdiccional de la Corte Suprema". En "Proposiciones de Reforma Judicial". Eugenio Valenzuela Coordinador. CEP. Santiago, 1991.

La desvinculación total entre el recurso de queja actual y su origen disciplinario se comprueba al apreciar que prácticamente en ninguna de las oportunidades en que son acogidos, se aplica una sanción disciplinaria al juez que con su falta o abuso lo motivó.

Paralelamente, esta alta carga de quejas ha hecho disminuir, hasta casi desaparecer, las funciones propias de la Corte Suprema, de tribunal uniformador de la jurisprudencia (a través de la casación) y garante de la supremacía constitucional (a través del recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad). Son pocos los recursos de esta naturaleza que ingresan y menos aún los que son fallados, ya que constantemente son declarados inadmisibles por razones formales.⁶¹ Lo anterior queda comprobado en los siguiente cuadros:

⁶¹ La Corte Suprema no tiene facultades para controlar discrecionalmente su carga de trabajo, desechando conocer asuntos que se le presentan por no parecerle relevantes, tal como sucede con la Corte de los Estados Unidos de América o el Tribunal Constitucional colombiano.

**CUADRO DEL TOTAL DE CAUSAS FALLADAS Y DE RECURSOS
DE CASACION EN EL FONDO TERMINADOS 1981-1989⁶²**

Año	Total Fallos	Total	Recursos de casación en el fondo terminados y sus motivos					
			Acogidos	Rechazados	Inadmisibles	Desistidos	Deserciones	Archivados
1981	2.863	269	33	92	94	41	2	7
1982	3.162	285	5	69	138	51	1	21
1983	3.882	336	7	77	155	66	3	28
1984	4.033	291	12	63	128	54	5	29
1985	4.012	325	24	64	182	44	2	9
1986	4.738	347	16	62	196	62	3	8
1987	4.951	370	21	83	198	43	3	22
1988	4.467	417	34	127	181	20	33	22
1989	3.610	320	15	84	181	8	18	14

⁶² Tomado de Eugenio Valenzuela Somarriva: "Labor Jurisdiccional de la Corte Suprema". En "Proposiciones de Reforma Judicial". Eugenio Valenzuela Coordinador. CEP. Santiago, 1991.

**TOTAL DE CAUSAS FALLADAS Y DE RECURSOS DE
INAPLICABILIDAD TERMINADOS 1981-1989⁶³**

Año	Recursos de inaplicabilidad terminados y sus motivos						
	Total Fallos	Total	Acogidos	Rechazados	Inadmisibles	Desistidos	Archivados
1981	2.863	12	2	2	4	4	0
1982	3.162	14	0	9	2	2	1
1983	3.882	59	3	39	1	2	14
1984	4.033	48	5	26	0	5	12
1985	4.012	12	2	10	0	0	0
1986	4.738	10	2	6	2	0	0
1987	4.951	26	2	17	2	3	2
1988	4.467	29	0	11	6	10	2
1989	3.610	13	0	4	6	5	2

Al momento de concluir este trabajo el Congreso Nacional se encontraba pronto a despachar un proyecto de ley iniciado por el Ejecutivo destinado a corregir estas disfuncionalidades en la Corte Suprema. Al efecto el proyecto propone establecer en ella salas especializadas, disminuir severamente el ingreso y fallo de recursos de queja⁶⁴ y evitar formalidades en el recurso de casación que permiten su tan frecuente declaración de inadmisibilidad.

⁶³ Idem.

⁶⁴ Para lograrlo se limita el tipo de resoluciones susceptibles de ser emendadas por el recurso y se vincula necesariamente la aceptación del recurso con la adopción de medidas disciplinarias en contra del juez o jueces que dictaron la resolución impugnada.

5. La gestión del poder judicial.

5.1 Órgano que ejerce la función administrativa del Poder Judicial (La Corporación Administrativa del Poder Judicial).

Al iniciarse la década de los 80 se produjo un aumento significativo en la litigiosidad, especialmente de carácter económico, tendencia que se vio dramáticamente agravada con la crisis económica de 1982. El Gobierno reaccionó aumentando el número de tribunales, lo que se demostró rápidamente como insuficiente. Se percibe entonces la necesidad de planificar del modo más racional posible, el crecimiento del sector. Ello motivó una serie de estudios destinados a dotar de mayor rentabilidad social a las inversiones en justicia, los que fueron avalando la necesidad de modernizar el sector.

El impulso provino específicamente desde la Oficina de Planificación y Presupuestos (OPLAP) del Ministerio de Justicia, contándose con la autorización del Poder Judicial para la ejecución de los proyectos, a muchos de los cuales prestó su colaboración técnica de la Universidad Católica de Valparaíso.⁶⁵

Algunos de los proyectos ejecutados fueron los siguientes:

- Estudios muestrales para determinar la duración de los procesos judiciales.
- Elaboración de un modelo para determinar el número y localización de los futuros tribunales del país.
- Medición del tiempo de las actividades desarrolladas en los tribunales.
- Determinación de la carga de trabajo de los tribunales.
- Plan de informatización de los tribunales.
- Acciones de capacitación inicial y perfeccionamiento permanente en juzgados con apoyo computacional.
- Estudios indiciarios sobre plantas y funciones del personal.
- Diagnóstico nacional de infraestructura judicial.
- Estudio jurídico estadístico para la proposición de reformas procedimentales.

A fines de esa década, se consideró conveniente introducir dentro de la propia organización del Poder Judicial una unidad capaz de llevar a delante estos programas y asumir, en términos generales, las labores de apoyo administrativo de los tribunales.⁶⁶

⁶⁵ Ver María Josefina Haeussler, "Actividades de Apoyo de la Administración de Justicia en Chile". En "Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial:: administración de tribunales". Tomo II. CPU. Santiago, 1991.

⁶⁶ Ver, Juan Manuel Escandón, "Descripción de Aspectos Relacionados con la Administración de Tribunales en Chile, con Especial Referencia a los Juzgados del Crimen". En "Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial:: administración de tribunales". Tomo II. CPU. Santiago, 1991.

Luego de la elaboración de un proyecto inicial, al cual la Corte Suprema objetó la amplitud de las facultades del Director de esta unidad y las competencias de la misma en materia de planificación, realización y estudios que se le asignaban a la institución, materias todas que fueron suprimidas en el proyecto definitivo. Nació así la llamada Corporación Administrativa del Poder Judicial

En el mensaje de la Ley constitutiva, se señala que se "crea una organización que pueda desempeñar funciones de orden técnico que se aproximen a lo propiamente jurisdiccional y respecto de las cuales esa organización pueda servir como asesor técnico de la Excma. Corte Suprema en algunas materias específicas -no propiamente jurisdiccionales pero que influyan en éstas y que son extrañas a la especialización y capacitación de los jueces- y que también puede desarrollar labores que se alejan absolutamente de la función jurisdiccional, aunque la sirven y le son necesarias o convenientes, como proporcionar el papel y elementos de escritorio, pagar oportunamente los sueldos, habilitar o mantener en adecuadas condiciones los locales de los tribunales, etc."

"En esencia se trata, pues sólo de una aplicación del fundamental principio de la especialización del trabajo: sólo al juez incumbe la función jurisdiccional; al organismo administrativo, proporcionar el soporte material, incluso doméstico si se quiere, para que el juez pueda desarrollar con la máxima eficiencia su labor privativa."

Esa ley, que lleva el N° 18.969, vio la luz el día 10 de marzo de 1990, un día antes que se produjera el cambio presidencial. Su creación, en esa oportunidad, fue interpretada por algunos como una forma de hacer frente a la idea que había sido propuesta por los futuros gobernantes de crear un Consejo Nacional de la Justicia, cuyas funciones, entre otras, comprendían la de dirigir los aspectos administrativos del sistema judicial. Así también se la vio como una forma de privar al Ministerio de Justicia de parte de sus funciones de dirección sobre el sistema judicial.

Esta Corporación absorbió y pasó a ser la continuadora legal de las antiguas Junta de Servicios Judiciales (creada el año 1937 para preocuparse de la infraestructura y de los implementos materiales que requieren los tribunales) y de la Oficina de Presupuestos para el Poder Judicial (que desde el año 1972 se ocupaba de los aspectos financieros del sistema). Legalmente quedó establecida de la siguiente forma, en el artículo 506 del Código Orgánico de Tribunales:

"La administración de los recursos financieros, tecnológicos y materiales destinados al funcionamiento de la Corte Suprema, de las Cortes de Apelaciones y de los Juzgados de Letras, de Menores y del Trabajo, la ejercerá la Corte Suprema a través de un organismo denominado Corporación Administrativa del Poder Judicial, con personalidad jurídica, que dependerá exclusivamente de la misma Corte y tendrá su domicilio en la ciudad en que ésta funcione".

Se señala que le corresponden las siguientes atribuciones específicas:

- La elaboración de los presupuestos y la administración, inversión y control de los Fondos que la Ley de Presupuestos asigne al Poder Judicial.
- La administración, adquisición, construcción, acondicionamiento, mantención y reparación de los bienes muebles e inmuebles destinados al funcionamiento de los Tribunales y de los servicios judiciales o a viviendas fiscales para los jueces.
- Asesorar técnicamente a la Corte Suprema en el diseño y análisis de la información estadística, en el desarrollo y aplicación de sistemas computacionales y, en general, respecto de la asignación, incremento y administración de todos los recursos del Poder Judicial, para obtener su aprovechamiento o rendimiento óptimo.
- La organización de cursos o conferencias destinadas al perfeccionamiento del personal del Poder Judicial.⁶⁷

Como se aprecia de las competencias anteriores, la Corporación gira fundamentalmente en torno a los temas de administración general del sistema: manejo presupuestario y del gasto y proyectos de dirección central. Por ello, su ingerencia es tan sólo indirecta en la organización de cada uno de los despachos judiciales, sin perjuicio de que algunas de las competencias que se le asignan, por ejemplo, en materia informática, inciden en la gestión individual de las unidades jurisdiccional. Por ello, la creación de la Corporación no ha implicado liberar a los jueces de muchas de las decisiones administrativas que tradicionalmente han debido asumir, sino tan sólo una mayor tecnificación y ampliación de aquellos servicios de apoyo externo que se les brinda.

La Corporación se encuentra organizada de la siguiente manera: a su cabeza se encuentra un Consejo Superior, el cual está integrado por el Presidente de la Corte Suprema, quien lo preside y por cuatro ministros de ese mismo tribunal, elegidos en votaciones sucesivas y secretas por períodos de dos años renovables.

El equipo directivo interno se encuentra constituido por el Director y el Subdirector y los Jefes de los Departamentos de Finanzas y Presupuestos, de Adquisiciones y Mantenimiento, de Informática y Computación y la Contraloría Interna.

⁶⁷ Esta competencia, con la creación de la Academia Judicial, pasaría a ser de responsabilidad de ésta última institución, sin perjuicio de la vinculación administrativa que habrá entre ambas.

El Director de la Corporación se desempeña como secretario del Consejo Superior y tiene derecho a voz en sus reuniones.

Sin perjuicio, de las demás atribuciones y deberes que le fije el Consejo Superior, con el acuerdo de éste, corresponde al director organizar y determinar las diversas tareas y responsabilidades específicas tanto del personal y de las unidades en que se estructura la Corporación, como de las oficinas de ésta que el Consejo Superior estime necesario establecer en las Cortes de Apelaciones, debiendo velar por su debida coordinación para una administración eficiente de los recursos.

El director, el subdirector, los jefes de departamentos y el contralor interno deben tener título universitario de la especialidad que determine la Corte Suprema. En todo caso pueden ser nombrados en estos cargos personas que posean título profesional de carreras universitarias de, a lo menos, ocho semestres académicos.

Todo el personal de la Corporación se rige por las normas legales y reglamentarias aplicables a los empleados del Poder Judicial, con algunas excepciones.

Su nombramiento se hace directamente por la Corte Suprema, previo concurso de antecedentes y examen de oposición, en su caso, a que llamará el Consejo Superior. Son de exclusiva confianza de la Corte Suprema y ésta puede removerlos a su arbitrio (esto incluye a todo el personal, no sólo el superior). En la práctica esta norma que transforma en personal de exclusiva confianza, hasta los que ocupan los cargos más bajos del escalafón, tiene alcances más restringidos, ya que el personal viene de los antiguos servicios de los cuales es continuadora la Corporación y por lo cual mantiene la inamovilidad con que contaban en ese entonces. La planta de la institución se ha mantenido inalterable desde su creación, acudiéndose para la obtención de nuevo personal a contrata. Si a futuro se amplía la planta de la institución, al nuevo personal que se incorpore a la institución se le aplicará íntegramente este estatuto.

Por las razones indicadas en un comienzo, se explica la ausencia de un Departamento de Estudios y Planificación y otro de Personal, ambos consustanciales al sentido que debiera tener una organización como la Corporación.

En definitiva, el equipo profesional de la Corporación quedó compuesto en buena medida con los profesionales que se encontraban laborando en el Ministerio de Justicia cuando comenzó a ejecutarse la estrategia que describíamos en un principio.

La Corporación ha iniciado un proceso de descentralización, existiendo en la actualidad oficinas suyas en todas las Cortes del país, salvo las de Santiago y San Miguel. A estas oficinas les corresponde administrar los presupuestos regionales, lo que les permite encargarse de las adquisiciones hasta cierto monto y realizar ciertas obras menores. Algunas de estas oficinas no cuentan con el personal mínimo que permita la adecuada compartimentación de las labores de administración.

Este proceso no ha significado, eso sí, revertir los índices de personas que laboran en tareas de apoyo administrativo financiero en relación con quienes ejercen otro tipo de funciones, los que se presentan como claramente insuficientes. Efectivamente, en el Poder Judicial tan sólo un 3,7% del personal se dedica a dichas funciones administrativas, cuando en la administración central del Estado ese porcentaje se eleva alrededor de un 10%⁶⁸. La planta total de la Corporación Administrativa se encuentra hoy en día formada como indica el cuadro que se contiene a continuación.

⁶⁸ Haeussler, María Josefina. Op. Cit. Pág. 423.

**COMPOSICION DEL PERSONAL DE LA CORPORACION ADMINISTRATIVA
DEL PODER JUDICIAL POR REGION⁶⁹**

REGION	PERSONAL PLANTA	PERSONAL CONTRATA	TOTAL POR REGION
ARICA		2	2
IQUIQUE		2	2
ANTOFAGASTA	1	1	2
COPIAPO	1		1
LA SERENA	1	1	2
VALPARAISO	5	1	6
SANTIAGO	64	21	85
RANCAGUA	3		3
TALCA	4	1	5
CHILLAN	1	1	2
CONCEPCION	4	2	6
TEMUCO	2	1	3
VALDIVIA	2	1	3
PUERTO MONTT	2	1	3
COYHAIQUE	1		1
PUNTA ARENAS	1	1	2
TOTALES	92	36	128

De alguna manera, el cambio más ostensible con la creación de la Corporación, fue el introducir a un equipo profesional capaz de afrontar la modernización del sector dentro de la estructura del Poder Judicial, el cual debió apoyarse en el mismo personal que se desempeñaba con anterioridad en los organismos que absorbió esta nueva entidad.

⁶⁹ Fuente: Corporación Administrativa del Poder Judicial.

La Corporación ha contribuido a profesionalizar la labor administrativa de los tribunales, fundamentalmente en el plano financiero, introduciendo criterios de racionalidad en este aspecto. La existencia de un personal calificado, valorado positivamente en sus capacidades técnicas a nivel de la administración del Estado, ha posibilitado la transformación del Poder Judicial en un interlocutor válido en materias tan significativas como la señalada, accediendo a la toma de decisiones con proyectos técnicamente bien elaborados. Este es un factor que ha contribuido a la obtención de mayores recursos para el sector, y que puede incidir también para la mejor utilización de los existentes.

Sin embargo, la labor de estos profesionales ha estado signada por una cierta distancia entre sus orientaciones y las de quienes deben adoptar en definitiva las decisiones, tanto en la dirección de la institución como en su Consejo Superior.

La mayoría de los jueces aún no tienen conciencia clara sobre el ámbito de atribuciones de la Corporación, más allá de sus funciones más notorias y tradicionales de provisión de materiales, por lo cual no hay una debida comprensión y valoración interna de su rol.

En ese ámbito de funciones más tradicionales, luego de un necesariamente lento período de ajuste, la Corporación, creemos percibir, ha ido aumentando un espacio de legitimidad frente a sus usuarios más directos: los jueces. Indudablemente, lo ingrato en algunos aspectos de esa misión (hacer ver las limitaciones en materia de recursos y las restricciones que implica una administración eficiente de los mismos), le ha significado más de alguna vez ser objeto de críticas; sin embargo, en la actualidad las necesidades indispensables de los tribunales en cuanto a equipamiento son, por lo general, cubiertas adecuadamente y con rapidez, y ello es reconocido.

La Corporación también ha venido a llenar un vacío existente en el Poder Judicial, asumiendo en los hechos la función de relacionadora de los tribunales chilenos con sus pares de otras latitudes. De tal forma le ha tocado organizar visitas de jueces extranjeros que desean conocer nuestro sistema y mantener contactos con otras cortes. En el plano interno, ha colaborado en estrechar los vínculos entre las Cortes de Apelaciones y entre éstas y la Suprema. Con tal fin ha organizado los dos primeros encuentros de presidentes de Cortes que se han realizado en el país (en el extremo norte y en el extremo sur del país), a los cuales también han asistido el Presidente de la Corte Suprema, el Subsecretario del Ministerio de Justicia y los Secretarios Regionales Ministeriales de Justicia. En esos encuentros se han producidos por primera vez a este nivel debates sobre el funcionamiento del sistema y la coordinación debida con los diversos organismos auxiliares.

Tomando en cuenta todos los antecedentes anteriormente reseñados y a casi cuatro años desde su creación, existe un extendida visión de que sería necesario evaluar el accionar de la Corporación, a fin de fortalecerla en aquellas materias en que puede realizar una mayor contribución. A nuestro juicio, el fortalecimiento de la Corporación pasa por:

- Definir con precisión los objetivos de la política de modernización en materia de gestión, en relación con el desarrollo total del sector. La modernización administrativa debe estar vinculada a una estrategia global de evolución del sector y ser una de las varias herramientas con que se cuenta para tal fin, a la par como lo puede ser en otro plano la capacitación. La definición de estas cuestiones es lo que propiamente constituye una política judicial, materia en la que, como se verá más adelante, las competencias aún resultan difusas entre el Parlamento, el Ejecutivo y el propio Poder Judicial. Por lo mismo, una definición de lo primero pasa por determinar con precisión a quién le corresponde asumir el tema y en qué medida.⁷⁰

De otra forma, se corre el riesgo que los logros en administración sirvan, aunque no se lo busque, como una forma de consolidar las prácticas y estilos de trabajo hoy vigentes en los tribunales, incluidos aspectos en que nadie se encuentra satisfecho. Este efecto se produce por dos circunstancias: por la imposibilidad de repetir indefinidamente intervenciones en un sector como éste y por la alta dosis de recursos que pueden demandar esfuerzos a este nivel. Lo primero nace de apreciar que las capacidades de cambio son siempre limitadas (y quizás en este sector de la actividad estatal más limitadas que en otros). De ese modo, esfuerzos importantes en el campo de la gestión, como el establecimiento de un sistema informático, adscrito a un procedimiento que no es satisfactorio, hará probablemente a futuro más difícil emprender la reforma de tal procedimiento, la que ahora implicará también un cambio a ese sistema de apoyo. La automatización sirve también para ilustrar nuestra otra afirmación: los costos que ella implica, generalmente desproporcionados en relación con el funcionamiento global del sistema, agotan rápidamente la posibilidad de emprender otros proyectos de cambio.

- Es necesario enonces que las nuevas políticas no se limiten a realizar en mayor medida y con más recursos, lo que tradicionalmente se hace en el sector, sino que, dentro de un plan global de mediano plazo, exploren fórmulas alternativas y atractivas que permitan generar mayor impacto. Las vías tradicionales se encuentran bastante agotadas, ya que la experiencia indica que sus resultados son más bien limitados.

Creemos que la posibilidad de idear planes en esa dirección facilitará enormemente la posibilidad de obtener los recursos que el sector necesita urgentemente para su desarrollo. Las limitaciones presupuestarias de la administración de justicia en nuestro país, en alguna medida, se explican por la falta de propuestas verdaderamente atractivas de financiar, que garanticen una alta rentabilidad social.

⁷⁰ No cabe dudas que lo más probable es que en estas materias permanezcan competencias compartidas, lo que no debiera continuar es la indefinición en los roles de los distintos entes que actúan.

- Debe mejorarse los sistemas internos de toma de decisiones. Los temas administrativos son bastantes ajenos a nuestros magistrados y cuesta que ellos se compenetren adecuadamente de ellos. Esto genera distancias, que pueden tener dos manifestaciones igualmente adversas: que los juicios técnicos que emanen de la Corporación no sean debidamente considerados al momento de determinar políticas y acciones, o que la unidad técnica alcance tal independencia, por la complejidad y especialización de las cuestiones que debe abordar, que en definitiva se delegue en ella hasta las definiciones más propiamente políticas sobre la marcha del sector. Creemos que en alguna medida, y aunque resulte paradójal, se han dado situaciones que obedecen a ambos fenómenos, las que con el rodaje del sistema debieran ir siendo superadas.

Podría contribuir eficientemente a mejorar los mecanismos internos de toma de decisiones, así como la legitimidad de la institución, la incorporación en su quehacer de magistrados con vocación por los aspectos administrativos precedentes de los distintos niveles de la judicatura, a través de sistemas que no impliquen vulnerar los equilibrios jerárquicos en su interior.

Se han discutido opciones diferentes de integración del Consejo Superior de la Corporación, a partir del fracaso del proyecto del ejecutivo de crear un Consejo Nacional de la Justicia. Esa entidad, en su diseño inicial, asumía las funciones que hoy en día le competen a la Corporación, participando por ende en las decisiones sobre gestión administrativa el cuerpo plural de sujetos que iban a integrar esta nueva institución. Apreciando que el mayor desacuerdo que llevó a la no aprobación de esa iniciativa fue otro distinto: la eventual intervención de este nuevo órgano en la selección de los integrantes de la Corte Suprema, el Gobierno señaló inicialmente como alternativa el dotar al Consejo de la Corporación de una integración plural, con representantes de los tres poderes del Estado, buscando una coordinación entre éstos, a su juicio hoy inexistente. Esta idea, pese a ser anunciada en su oportunidad, no llegó a traducirse en un Proyecto de Ley.

- Debe perfeccionarse el estatuto y orgánica de la Corporación, al menos en las siguientes cuestiones:
 - * Definiéndole explícitamente atribuciones al nivel de la administración de cada uno de los despachos judiciales, para fijar ciertos estándares de funcionamiento administrativo, controlar su cumplimiento y para asumir directamente la realización de algunas tareas que hoy ejecutan los tribunales (como las relacionadas a su contabilidad).

- * Otorgándole competencia para manejar el sistema de personal y asumir, al menos en parte, la dirección de ese mismo personal que no se vincula estrechamente a tareas de corte jurisdiccional. En el proyecto de ley sobre Carrera Judicial recién despachado por el Congreso y aún no promulgado, se incluye una disposición que podría dar inicio a esta tarea en cuanto exige de la Corporación hacer una definición de roles y de competencia técnica para los diversos cargos que componen el escalafón de empleados del Poder Judicial.
 - * Creándole un Departamento de Planificación y Estudios, que elabore sistemáticamente los diagnósticos y modelos que requiere el sector para su crecimiento.
 - * Estableciéndole una planta más numerosa, no sujeta al estatuto de personal de exclusiva confianza.
- Otros aspectos específicos, respecto a los cuales la Corporación podría asumir mayor ingerencia, se contienen a propósito de los temas específicos de gestión que se desarrollan más adelante.

5.2 Financiamiento: sistema presupuestario y de asignación del gasto.

La gestión presupuestaria del Poder Judicial se encuentra compartida entre ese poder y el Ejecutivo.

Son los tribunales quienes elaboran un primer proyecto de su presupuesto, a partir de la información de necesidades recolectada en todas las Cortes de Apelaciones del país, unida a las decisiones sobre inversiones asumidas centralmente. Todo ese proceso está bajo la responsabilidad de la Corporación Administrativa. Sin embargo, las decisiones al respecto están supeditadas a las que adopte el Poder Ejecutivo, pues es el Ministerio de Hacienda el que fija el marco presupuestario del Poder Judicial y la distribución de sus ingresos. Lo que en definitiva es sometido a la aprobación del Congreso Nacional.

En Chile no existe ninguna limitación, ni constitucional ni legal, al monto de los recursos que anualmente deben asignarse al Poder Judicial. La idea planteada en la Cámara de Diputados durante la tramitación de la Reforma Judicial, de establecer como asignación mínima la del año anterior debidamente reajustada, tal como existe para las fuerzas de defensa nacional, no fue aceptada por el Ejecutivo y en definitiva no se aprobó en la Cámara.

Hasta la fecha la evolución de los ingresos del Poder Judicial ha sido la que se indica en el siguiente cuadro:

CUADRO RESUMEN PRESUPUESTO PODER JUDICIAL
AÑOS 1990 A 1994⁷¹
(en miles de pesos)

Rubro	DENOMINACION	Año 1990	Año 1991	Año 1992	Año 1993	Año 1994
	TOTAL DE INGRESOS	20.147.175	21.212.320	25.151.758	28.121.362	32.338.520
01	Ingresos de operación	60.831	91.029	102.279	94.431	101.954
04	Venta de activos	37.819	97.612	33.376	102.048	3.300
05	Recuperación de préstamos	9.201	7.284	8.857	13.607	15.180
07	Otros Ingresos	3.435.880	2.301.086	2.146.086	1.627.900	2.131.581
	- Intereses judiciales	3.373.254	2.165.929	2.020.090	1.513.900	1.828.155
	- Otros	62.626	135.157	125.996	114.000	303.426
09	Aporte fiscal	16.220.433	17.726.791	22.426.439	25.976.842	29.785.505
	- Remuneraciones	15.409.412	16.323.034	18.567.754	21.790.552	21.833.274
	- Resto	811.022	1.403.758	3.858.685	4.186.290	7.952.231
10	Operaciones años anteriores	0	69	0	0	0
11	Saldo inicial de caja	383.010	988.448	434.721	306.534	301.000
	TOTAL DE GASTOS NETOS	18.921.299	20.718.109	24.805.900	28.119.362	32.336.520

21	Gastos en personal	15.449.528	16.313.969	18.647.652	21.747.332	21.833.274
22	Bienes y servicios de consumo	2.059.330	2.882.648	3.230.894	3.117.879	3.703.888
	- Operación de computación	24.892	354.172	448.414	494.000	543.400
	- Consumos básicos	573.261	541.996	522.111	455.002	530.000
	- Materiales consumo	293.619	413.742	518.019	500.000	594.588
	- Mantenimiento y reparaciones	290.527	480.444	410.184	352.377	388.000
	- Otros gastos de operación	877.031	1.092.295	1.332.166	1.316.500	1.647.900

⁷¹ Fuente: Corporación Administrativa del Poder Judicial

24	Prestaciones previsionales	77.367	911	1.559	56.675	2.340
25	Transferencias corrientes	15.513	16.872	18.885	29.509	2.367.686
31	Inversión real	361.702	801.159	1.833.750	2.463.951	3.693.555
	- Inversión regional	123.723	434.846	1.009.928	1.680.536	2.855.600
	- Inv. en computación	12.741	110.305	247.058	235.000	538.436
	- Otras inversiones	225.238	256.008	576.764	548.415	299.519
32	Inversión financiera	5.020	6.880	9.910	13.835	12.927
33	Transferencias de capital	680.377	535.469	530.034	526.161	556.850
60	Operaciones años anteriores	56.061	625	0	15.020	11.000
70	Otros compromisos pendientes	216.400	159.575	533.215	149.000	155.000
90	Saldo final caja	1.225.876	494.211	345.858	2.000	2.000

El presupuesto del Poder Judicial, expresado en moneda del año 1993, indica que éste llegó en la década pasado a un máximo de 22.936.730.000, en el año 1981, para luego ir decayendo constantemente⁷². Sin embargo, esa tendencia comienza a revertirse con el actual Gobierno, como se indica a continuación:

1990: \$ 18.629.386.000
1991: \$ 20.709.382.000
1992: \$ 23.802.612.000
1993: \$ 28.500.000.000⁷³

El gobierno del Presidente Aylwin se propuso y fue aplicando un plan de aumento sostenido, destinado a duplicar los recursos asignados al Poder Judicial, en términos reales, al cabo de cinco años. Ha sido denominado "plan quinquenal".

Este plan se inició el año 1992, con un aumento del aporte fiscal del 20% del presupuesto del año anterior; para continuar en 1993, con un 30%; 1994, 20%; 1995, 15%, y 1996, 15%. La concreción del plan quinquenal en sus últimos dos períodos dependerá que el Gobierno que reemplace al actual decida asumir su continuación, ya que no hay ninguna obligación jurídica al respecto.

Los mayores recursos que producto del plan obtenga el Poder Judicial, según se afirma desde el Ministerio de Justicia, serán distribuidos de la siguiente manera:

- 40% para mejoramiento de remuneraciones.
- 30% para la creación de tribunales.
- 30% para mejoramiento de infraestructura física y otros fines.

Hasta la fecha, y como se nota de las cifras anteriores, la aplicación del plan quinquenal ha significado una mejoría en la situación financiera del Poder Judicial. En términos relativos, se observa un sostenido aumento del aporte fiscal destinado al Poder Judicial. Dentro del aporte a los organismos del sector público y programas especiales del tesoro, este ha tenido la siguiente evolución en términos porcentuales:

⁷² El presupuesto del año 1989, en moneda de 1993, alcanzó a \$ 18.420.555.000.-

⁷³ Recursos estimativos que tendría este año el Poder Judicial si lleva adelante los proyectos de instalación de nuevos juzgados y nuevas salas de corte que se encuentran en fase de estudio.

AÑO	APORTE FISCAL ⁷⁴	PIB ⁷⁵
1990	0,67	0,15
1991	0,67	0,15
1992 ⁷⁶	0,75	0,16 ⁷⁷

Los alcances del Plan Quinquenal no están exentos de dudas. Por lo pronto, la duplicación del presupuesto del Poder Judicial del año 1991 ha sido interpretada de diversas maneras por el Ministerio de Hacienda, para quien lo que debe doblarse es el aporte fiscal inicial de ese año, incrementado con el reajuste general de remuneraciones otorgado en diciembre de 1990; y la Corporación Administrativa del Poder Judicial, que sostiene que la base debe ser el gasto total del presupuesto de dicho año⁷⁸.

Tampoco está claro si las modificaciones legales de la Reforma Judicial serán financiadas con los recursos el plan quinquenal, o con fondos adicionales. Otro tanto sucede con la creación de nuevos tribunales que se ha hecho por razones de orden público.

Las diferencias de cálculos se pueden proyectar de la siguiente manera, en valores nominales de cada año:

SEGUN PODER JUDICIAL:

- \$ 27.794 millones (30% aumento) en 1993
- \$ 31.500 millones (20% aumento) en 1994
- \$ 34.279 millones (15% aumento) en 1995
- \$ 37.058 millones (15% aumento) en 1996

⁷⁴ Datos proporcionados por la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

⁷⁵ Calculado a partir de la información del Boletín Mensual del Banco Central de Chile. Agosto de 1993.

⁷⁶ En el proyecto de presupuesto para 1994, representa un 0,81%.

⁷⁷ En un estudio de José Yáñez, denominado "La Asignación de los Recursos Estatales para la Administración de la Justicia en Chile", En, "Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial;: administración de tribunales". Tomo II. CPU. Santiago, 1991, Pág. 88; se analiza la relación entre los ingresos del Poder Judicial y el Producto Geográfico Bruto, entre los años 1977 y 1989. Al comienzo del período éstos alcanzaba un 0,13%, llegando a exactamente la misma cifra en 1989. La relación más alta fue en 1982 con un 0,2%, y la más baja en 1979, con un 0,11%.

⁷⁸ La diferencia entre gasto total y aporte fiscal inicial en el año 1991, fue de \$ 2.500 millones en moneda de ese año.

SEGUN MINISTERIO DE HACIENDA:

\$ 26.612 millones (30% aumento) en 1993

\$ 30.160 millones (20% aumento) en 1994

\$ 32.822 millones (15% aumento) en 1995

\$ 35.483 millones (15% aumento) en 1996

La diferencia en la base de cálculo implica una diferencia de aporte fiscal de \$ 5.554 en el período. El total de mayores recursos para el Poder Judicial en el período es de \$ 19.455 millones según la Corporación Administrativa y \$ 18.629 millones, según el Ministerio de Hacienda.

Considerado el período completo 1992 - 1996, la distribución de los recursos es la siguiente:

DESTINO RECURSOS	Millones de \$ 1993	
	PODER JUDICIAL	HACIENDA
- Mejoramiento de remuneraciones	23.187	22.203
- Creación de tribunales	17.390	16.652
- Infraestructura física y otros	17.390	16.652
TOTAL	57.967	55.507

Los mejoramientos de remuneraciones que ya se han aplicado dentro del Poder Judicial, han comprometido un total de \$ 14.810 millones hasta el término del plan quinquenal.

Los recursos del Poder Judicial provienen en su enorme mayoría del aporte fiscal. Estos representan el 92% de los ingresos estimados para el próximo año 1994. Los restantes ingresos provienen de ingresos de operación, venta de activos, recuperación de préstamos y otros ingresos, dentro de los cuales se encuentran los intereses de las cuentas judiciales, constituyendo, dentro de este rubro, el más significativo, con un 6,6% del total⁷⁹.

⁷⁹ La posibilidad de obtener ingresos a través de las consignaciones judiciales no retiradas, como lo establece el artículo 515 del Código Orgánico de Tribunales, no ha podido hacerse operativa por defectos insalvables del procedimiento establecido en dicha norma legal que la hace inoperable.

En Chile, los servicios judiciales son gratuitos para los litigantes. Las partes no deben pagar por su utilización, desde que se derogaron las normas que obligaban a litigar en papel sellado, por estimarse que eran contrarias a la igualdad frente a la justicia. Ello no obsta a que el costo de ciertos servicios anexos deban ser asumidos por los litigantes, como las notificaciones por parte de receptores, ciertas labores de defensores públicos, las pericias y otros. La parte perdedora, en principio, debe ser condenada a pagar las costas de la causa (que incluye precisamente los gastos antes señalados, más los honorarios del abogado de la contraria), existiendo la posibilidad de que el juez de la causa la exonere de esta obligación. Igualmente, en los procesos civiles, las partes deben, en determinadas situaciones, hacer consignaciones para actuar. Así, por ejemplo, para promover nuevos incidentes luego de haber perdido dos. La situación más excepcional a lo anteriormente señalado la constituye la obligación de consignar 100 Unidades de Fomento (aproximadamente U\$ 2.500.-) previamente a solicitar una declaratoria de quiebra, con el fin de cubrir los primeros gastos de ésta⁸⁰.

En todo caso, las personas de escasos recursos (presumiéndose que los reos presos están en tal condición y quienes litigan representados por los Corporaciones de Asistencia Judicial u otras organizaciones de asistencia jurídica gratuita), pueden gozar del llamado beneficio de pobreza, lo que los exonera de pagar los gastos judiciales antes señalados y otros de tipo extrajudicial (como los derechos notariales).

La administración de los recursos también es compartida entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, desde el momento en que al primero no le son entregados la totalidad de sus fondos, sino que éstos se le giran en base a proyectos específicos que deben tener la correspondiente aprobación del Ministerio de Hacienda.

Una vez girados, son administrados por la Corporación, la cual, como ya se dijo, delega en sus oficinas regionales algunas competencias al efecto.

En su actuación, la Corporación Administrativa del Poder Judicial se encuentra sometida a las normas sobre administración financiera del Estado. Sin embargo, no está bajo el control directo de la Contraloría General de la República, sino tan sólo indirectamente por los actos que debe ejecutar a través del Ministerio de Hacienda o de Justicia. Ello significa que la Contraloría no interviene en los contratos que la Corporación celebra. La Contraloría, eso sí, supervigila a posteriori los actos de la Corporación, a través de la auditoría de sus estados financieros.

Sin lugar a dudas, los recursos destinados al Poder Judicial son aún en extremo limitados para sus necesidades. Si se lo compara con otros servicios del Estado, es posible percibir que su significación relativa en términos económicos, no se condice con la relevancia de sus funciones.

⁸⁰ Ley 18.175, art. 14.

Sus dimensiones reducidas permitirían un gran impacto con aumentos presupuestarios no tan significativos como los que se requieren en otras áreas estatales para lograr cambios.

Por otra parte, la competencia de nuestros tribunales, especialmente los civiles que, como se verá en el capítulo destinado a analizar el acceso a la justicia, se han convertido en una suerte de agencias de cobranzas para bancos y grandes empresas, ha hecho surgir la idea de que esas instituciones debieran pagar por los servicios que están recibiendo. Ello obedece por una parte al afán de racionalizar la carga de trabajo de esos tribunales, pero, fundamentalmente, a lograr una mayor focalización del gasto en justicia, única forma, por lo demás, que sea socialmente sostenible su aumento. De mantenerse la inversión en justicia como una de carácter regresiva, que no beneficia directamente a los sectores más pobres del país, no es posible pensar que sea priorizada a la par que lo es salud, educación o vivienda.

Existe la conveniencia de explotar otras formas adicionales de financiamiento del sistema, tales como las que hoy día se están iniciando en el terreno de la informática, a través de la venta de servicios a terceros⁸¹. En países como los Estados Unidos, se utiliza el expediente de hipotecar inmuebles a objeto de adelantar recursos para su reparación.

Igualmente necesario es que la composición del gasto vaya privilegiando constantemente la inversión real, disminuyendo la importancia relativa del ítem remuneraciones que a la fecha es excesivamente alto, representando un 77% de los gastos totales del servicio estimados para 1993.

Finalmente, es posible afirmar que la Corporación ha demostrado suficiente eficiencia en su labor para asumir, con los controles correspondientes y sin perjuicio de un perfeccionamiento, mayores responsabilidades en la administración directa de los recursos globales del sector.

⁸¹ Los cobros por el acceso al sistema de consultas computacionales relativas el estado de los procesos, reportan ingresos de \$ 2.000.000 mensuales a los tribunales (U\$ 4.878). Se estiman que esas sumas debieran aumentar bruscamente en forma próxima.

5.3 Sistema de personal.

5.3.1 Carrera judicial.

a) Sistema de designación y promoción.⁸²

a.1) Magistrados.

El sistema de designación de los magistrados, como integrantes de una poder del Estado que son, se encuentra regulado en la Constitución Política del Estado (artículo 75). Sin embargo, la Constitución no establece el número de ellos, ni aún tratándose de la Corte Suprema, razón por la cual la estructura misma del Poder queda entregada al legislador.

Las normas constitucionales se encuentran precisadas en la Ley Orgánica Constitucional, que la misma carta prevé se dictará para regular la "organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia" (artículo 74). Esa ley es el Código Orgánico de Tribunales, para cuya modificación se debe oír previamente a la Corte Suprema.

La Constitución establece un sistema mixto de designación, con la intervención del Poder Judicial y el Ejecutivo. En Chile no hay experiencias de sistemas de designación de jueces en que intervenga directamente la voluntad popular.⁸³

La designación de los miembros del Ministerio Público sigue reglas similares a las de los magistrados pues, en definitiva, sus carreras y, en buena parte, sus funciones, se confunden en el sistema judicial chileno.

Como ya se señaló, las designaciones judiciales son a perpetuidad, manteniéndose el funcionario en su cargo mientras dure su buen comportamiento o hasta los 75 años de edad.

⁸² Seguimos en este apartado el trabajo de Carlos Peña ya citado.

⁸³ Excepcionalmente, en algunas comunas del país, los Alcaldes, quienes son elegidos popularmente, desempeñan el cargo de Jueces de Policía Local, los que, como ya se ha dicho, pese a ejercer funciones jurisdiccionales no integran la estructura ordinaria del Poder judicial.

Los ministros y el fiscal de la Corte Suprema, son designados por el Presidente de la República, eligiéndolos de una nómina de cinco personas que, en cada caso, propone la misma Corte. El ministro más antiguo de Corte de Apelaciones que figura en lista de méritos ocupa un lugar en la nómina señalada (derecho propio). Los otros cuatro lugares se llenan en atención a los merecimientos de los candidatos, pudiendo figurar personas extrañas a la administración de justicia.

Para ser incluido en esa nómina, se requiere nacionalidad chilena, tener 36 años a lo menos, ser abogado y haber ejercido dicha profesión por quince años o haber servido por ocho un juzgado de comuna, o por seis uno de asiento de Corte de Apelaciones, o por dos el cargo de miembro de una de estas Cortes.

Los ministros y fiscales de las Cortes de Apelaciones son, a su turno, designados por el Presidente de la República, a propuesta en terna de la Corte Suprema. El juez letrado en lo civil o criminal más antiguo de asiento de Corte, que figure en lista de méritos y que exprese su interés en el cargo, ocupa un lugar en la terna correspondiente.

Para ser incluido en ésta, debe ser el postulante chileno, tener más de 32 años, poseer el título de abogado y haber ejercido dicha profesión durante 12 años, o haber servido por seis años un Juzgado de Comuna, o por cuatro uno de Capital de Provincia o por dos uno de Asiento de Corte.⁸⁴

A su vez, los Jueces de Letras son designados por el Presidente de la República a propuesta en terna hecha por la Corte de Apelaciones respectiva. Ocupa un lugar en esa terna el juez letrado en lo civil o criminal⁸⁵, más antiguo del cargo inmediatamente inferior al que se trata de proveer, que figure en lista de méritos y que exprese su interés en el cargo.

Para ser Juez de Letras se requiere ser chileno, tener a los menos 25 años de edad y ser abogado. Los Jueces de Letras se dividen según ejerzan su jurisdicción en una Comuna u agrupación de Comunas (caso en cual deberán haber ejercido la profesión durante dos años); en la Capital de Provincia (deben haber ejercido por seis años la profesión de abogado o servido por dos años un Juzgado de Letras de Comuna); y de Ciudad Asiento de Corte de Apelaciones (deben haber ejercido por nueve años la profesión de abogado o servido por cinco años un Juzgado de Letras de Comuna o por dos uno de Capital de Provincia).⁸⁶

⁸⁴ Un Proyecto de Ley ya despachado favorablemente por el Congreso, pero pendiente del informe del Tribunal Constitucional a la fecha de este trabajo, altera varios de estos requisitos.

⁸⁵ No aparece justificado que no se les haya asignado derecho propio a los jueces de letras de menores y del trabajo.

⁸⁶ Un Proyecto de Ley ya despachado favorablemente por el Congreso, pero pendiente del informe del Tribunal Constitucional a la fecha de este trabajo, altera varios de estos requisitos.

Para confeccionar las ternas, el artículo 279 del COT dispone que se debe abrir un concurso, éste "empero, no es reglado y se trata, en verdad, de un mero aviso para que los interesados manifiesten su interés de ser incluidos en las listas. La falta del aviso, por otra parte, y según lo previsto en el mismo artículo, no anula la selección.⁸⁷⁻⁸⁸ En el caso de la formación de quinas para la designación de ministros o fiscal del tribunal supremo, no se regula llamamiento alguno.

Los abogados integrantes son profesionales que sin pertenecer al Poder Judicial reemplazan a los ministros de las Corte Suprema y de Apelaciones, que por cualquier causa se encuentran ausentes, conforme los artículo 215 y 217 del COT. Son designados igualmente por el Presidente de la República, de ternas que elabora al efecto la Corte Suprema. Los designados para las Cortes de Apelaciones duran un año, y dos los de la Corte Suprema. Tienen prácticamente las mismas atribuciones jurisdiccionales que los ministros que reemplazan.⁸⁹ Pero no así las administrativas y disciplinarias (no integran los plenos de las Cortes respectivas). Deben reunir las mismas exigencias que para ser designados ministros, no aplicándoseles, eso sí, el límite de edad. Se les exige haberse destacado en la actividad profesional o universitaria.

Los jueces, secretarios, relatores y fiscales de la República integran el llamado Escalafón Primario⁹⁰, regulado en el artículo 267 del COT, de la siguiente manera:

"Primera Categoría: Miembros y fiscal de la Corte Suprema.

Segunda Categoría: Miembros y fiscales de las Cortes de Apelaciones y relatores y secretario de la Corte Suprema.

Tercera Categoría: Jueces letrados de ciudad asiento de Corte y relatores y secretarios de Cortes de Apelaciones.

Cuarta Categoría: Jueces letrados de ciudad capital de provincia y defensores públicos de Santiago y Valparaíso.⁹¹

⁸⁷ Carlos Peña, Op. Cit. Pág. 51.

⁸⁸ Un Proyecto de Ley ya despachado favorablemente por el Congreso, pero pendiente del informe del Tribunal Constitucional a la fecha de este trabajo, pasa a vincular necesariamente las calificaciones obtenidas por el juez en el período inmediatamente anterior, con la confección de la terna o quina que se somete al Ejecutivo. De ese modo, se limita significativamente la discrecionalidad de los superiores jerárquicos en el proceso de evaluación de los méritos para ascender, al exigirse coherencia con los criterios empleados al momento de calificar.

⁸⁹ Sólo no pueden ser ministros en visita.

⁹⁰ Suman 920 personas.

⁹¹ Un Proyecto de Ley ya despachado favorablemente por el Congreso, pero pendiente del informe del Tribunal Constitucional a la fecha de este trabajo, traslada a los Defensores Públicos al Escalafón Secundario o Auxiliar.

- Quinta Categoría:* Jueces letrados de juzgados de comuna o agrupación de comunas y secretarios de juzgados de letras de asiento de Corte.
- Sexta Categoría:* Secretarios de juzgados de letras de ciudad capital de provincia y defensores públicos de ciudad asiento de Corte y de juzgados de letras de capital de provincia.⁹²
- Séptima Categoría:* Secretarios de juzgados de letras y defensores públicos de comunas o agrupación de comunas; prosecretario de la Corte Suprema y secretario abogado del fiscal de la misma Corte⁹³.

Existen en Chile diecisiete Ministros en la Corte Suprema, 120 en las Cortes de Apelaciones y 313 jueces de letras. No hay, ni ha habido, mujeres con cargo de Ministros en la Corte Suprema. Tratándose de Cortes de Apelaciones, las mujeres conforman el 20.8 por ciento del total. En el caso de los jueces de letras, un 45 por ciento son mujeres (141 sobre un total de 313)⁹⁴. Si a los anteriores se suman secretarios y relatores, el escalafón primario queda conformado por 920 personas.⁹⁵

En términos generales, la carrera judicial vigente en el país presente los siguientes problemas:

⁹² Idem.

⁹³ Las remuneraciones de estos funcionarios, sin incluir bienios, oscila entre \$ 1.115.321 (U\$ 2.720) la más alta, hasta, \$ 314.718 (U\$ 767), la más baja.

⁹⁴ De la Fuente, Nancy, "La Mujer en el Poder Judicial", Santiago, 1992, en prensa. Citado por Peña. Op. Cit. Pág. 51.

⁹⁵ Gremialmente son ellos los que, voluntariamente, se encuentran agrupados en la Asociación Nacional de Magistrados y en las regionales que existen en el territorio de cada Corte de Apelaciones.

- No existe un sistema objetivo y competitivo para medir la aptitud de los postulantes a los cargos. No existe transparencia en los criterios para incluir a las personas en las ternas y para las selecciones que dentro de ellas se realizan. Se postula llegar a un verdadero concurso de antecedentes y oposición, practicándoseles los exámenes de idoneidad correspondientes a los postulantes, lo cual constituye el programa de dos proyectos de ley prontos a ser promulgados: el de Academia Judicial, a cuyo cargo quedaría participar decisivamente en la selección para ingresar al Escalafón Primario; y el de Carrera Judicial que, como ya se dijo, vincula necesariamente la promoción de los jueces con su calificación. Hoy en día, las listas se acompañan al Ministerio de Justicia sin siquiera los currícula de los postulantes, tampoco se consignan las votaciones obtenidas por los diversos integrantes de las listas. En general, se señala que para ser designado el requisito esencial es tener buenas relaciones en las correspondientes instancias que intervienen.⁹⁶

- Si bien en teoría la carrera es abierta, estando tan sólo cerrada (sin posibilidad de ingresar personas extrañas al servicio judicial) para los cargos de jueces de ciudad asiento de Corte de Apelaciones, jueces de Capital de Provincia, y algunos de defensores públicos y secretarios (artículos 284 y 286)⁹⁷, en los hechos es sumamente difícil que abogados ajenos puedan ser incorporados en las ternas o quinas.

⁹⁶ La Comisión de Verdad y Reconciliación, creada para investigar las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el régimen anterior, e integrada por un grupo plural de personalidades del país, hizo las siguientes recomendaciones sobre este tema:
"Perfeccionar el actual sistema de nombramientos y promociones en el Poder Judicial en el sentido de hacer de él un sistema verdaderamente objetivo y que garantice la carrera funcionaria.
"Para contar con jueces que sean y se sientan con suficiente independencia para controlar las violaciones a los derechos humanos, es importante la existencia de una carrera judicial con pautas claras, que permita a los funcionarios ir ascendiendo periódicamente de acuerdo con sus méritos, lográndose con ello la renovación de los integrantes de los más altos tribunales de la República.
"Se sugiere a este respecto propiciar las reformas constitucionales necesarias para la Corte Suprema por el Presidente de la República a propuesta en quina de la misma Corte, por uno en que quien decida tales nombramientos sea exclusiva y soberanamente un organismo integrado por personas de alta solvencia intelectual y moral que asegure la independencia de sus decisiones. La adopción de esta medida o de alguna alternativa a la misma que tienda al objetivo señalado, presenta a juicio de esta Comisión el Carácter de urgente.
"Se recomienda, asimismo, considerar la posibilidad de que puedan optar a ser nombrados como ministros y fiscales de los tribunales superiores de Justicia, abogados de reconocido prestigio que no pertenezcan al Poder Judicial y que reúnan los requisitos que al efecto se establezcan". (Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. La Nación y Ediciones del Ornitorrinco. Santiago, 1991. Tomo II. Págs. 844 y 845.

⁹⁷ Estas reglas tendrán leves alteraciones cuando se promulga la nueva ley sobre Carrera Judicial.

Hay opiniones divididas en torno a cerrarla completamente, con la sola exclusión de la Corte Suprema, en que, salvo los propios magistrados y la Asociación Gremial que los representa, las opiniones son unánimes en el sentido de dejarla fuera de la carrera judicial propiamente tal. Otros opinan que debiera asegurarse siempre la posibilidad de que ingresaran personas desde afuera en todos los niveles, siendo ello una medida adecuada para elevar la calidad de la magistratura y fomentar su contacto con la sociedad.⁹⁸

- Respecto al interés de los abogados por ingresar a la carrera judicial, Carlos Peña señala que "Una encuesta sobre una muestra aleatoria obtenida del total de los abogados con patente profesional al día de la comuna de Santiago -sede central de la judicatura- mostró una bajísima tendencia a elegir la profesión de juez. Del total de la muestra, el 89,20 por ciento dijo que no ingresaría al Poder Judicial. Las razones más frecuentemente invocadas -descontada la ausencia de vocación- fueron la falta de expectativas económicas y la ausencia de una carrera judicial objetiva y por mérito. La misma muestra exploratoria muestra que existe un alto consenso respecto de la falta de preparación técnica de los jueces. Más del 90 por ciento de la muestra, de otra parte, calificó la conducta de los jueces como conformista o retraída⁹⁹
- Se señala que es un error mezclar, como se hace en el escalafón, a magistrados con otros funcionarios que no ejercen propiamente jurisdicción (fiscales, relatores, defensores públicos), permitiendo así que quienes nunca han sido jueces puedan hacer la carrera completa.¹⁰⁰

⁹⁸ Recientemente esta discusión se sostuvo en el Congreso Nacional. En esa oportunidad, el Ejecutivo no logró mayoría para su tesis inicial de conformar al menos una tercera parte de la Corte Suprema con abogados ajenos a la carrera y cerrarla en el resto de los grados intermedios. No parece que las normas al respecto vayan a alterarse significativamente, ni tampoco las prácticas institucionales, con lo cual, en la práctica, la carrera continuará cerrada, para abogados ajenos a la misma, incluso a nivel de la Corte Suprema.

⁹⁹ Op. Cit. Pág. 48. Extraído de Peña González, Carlos, "Los abogados y la administración de justicia: resultados de una encuesta sobre funcionamiento del Poder Judicial", en: Valenzuela ,E. (Coordinador), "Proposiciones para la Reforma Judicial", Santiago, CEP, 1991.

¹⁰⁰ Lo anterior se trató de reformar en el Proyecto presentado por el Ejecutivo sobre Carrera Judicial, pero fue aprobado sólo en cuanto se exige haber ejercido efectivamente el cargo de juez, por un año al menos, para llegar a ser ministro de Corte de Apelaciones, con lo que se evita que los Relatores puedan saltarse esa etapa.

- Se señala que la presencia de los abogados integrantes, al ser, en la práctica, jueces transitorios, resta independencia a la labor del Poder Judicial.¹⁰¹ Estos defectos de la institución, no alcanzarían a ser compensados con las ventajas que reporta el incorporar a gente con otras percepciones, distintas a las judiciales, en las decisiones jurisprudenciales y con el mayor grado de especialización y calidad en esas decisiones, que por esta vía se puede obtener.¹⁰²

Finalmente, las remuneraciones de los magistrados, en pesos y en dólares,¹⁰³ conforme a la escala de sueldos vigente al 9 de mayo de 1994 (ley 19.306), sin incluir los bienes por antigüedad,¹⁰⁴ corresponden a las siguientes:

-	Ministro de Corte Suprema:	\$ 1.260.340 (U\$ 3.074). ¹⁰⁵
-	Ministro de Corte de Apelaciones:	\$ 1.174.240 (U\$ 2.864)
-	Jueces de Letras:	\$ 954.480 (U\$ 2.328)
-	Secretario	\$ 820.410 (U\$ 2.001) ¹⁰⁶

¹⁰¹ Las siguientes fueron las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Reconciliación sobre la integración de las Cortes:

"Estudiar la posibilidad de reemplazar la actual institución de los abogados integrantes por un aumento en el número de Ministros de las Cortes Superiores de Justicia.

"Se estima que el hecho de que la designación de los abogados integrantes sea resorte exclusivo del Presidente de la República, que sean temporales en sus cargos y que les esté permitido el ejercicio paralelo de la profesión, puede afectar la necesaria independencia e imparcialidad que el desempeño de tan delicada e importante misión, como es el ejercicio de la jurisdicción, requiere". (Op. Cit. Tomo II. Pág. 846.

¹⁰² El Gobierno del Presidente Aylwin presentó un Proyecto de Ley que los sustituía por jueces y ministros adjuntos -un conjunto de magistrados sin destinación a un tribunal específico y disponibles para suplir las carencias del momento-, pero éste no fue aprobado en el Parlamento.

¹⁰³ El tipo de cambio se ha calculado a \$ 410 por U\$.

¹⁰⁴ Estos pueden alcanzar hasta \$ 52.480 (U\$128), para un ministro de la Corte Suprema con 30 años de servicios.

¹⁰⁵ La del Presidente de la Corte Suprema alcanza a \$ 1.282.890 (U\$ 3.129). Para efectos comparativos, la remuneración de un Ministro de Estado alcanza aproximadamente a \$ 830.000 (U\$ 2.024).

¹⁰⁶ Se trata de los secretarios abogados con grado más alto dentro del escalafón. Estos funcionarios pueden recibir otros ingresos producto del cobro por ciertos servicios (fundamentalmente en los asuntos voluntarios civiles) que les es permitido.

a.2) Empleados de secretaría.

Los restantes escalafones del Poder Judicial son el Secundario y el de Empleados. El primero lo integran personas que no forman parte de su estructura burocrática y por lo mismo no pueden ser considerados como personal (sus remuneraciones provienen, por lo general, de servicios directamente pagados por los usuarios del sistema). Ellos son los notarios, conservadores, archiveros y receptores.¹⁰⁷ Hacen excepción a lo anterior, los Asistentes Sociales, personal que por ser profesional no se quiso incluir en el Escalafón de Empleados, agregándolo al secundario pese a reunir condiciones por entero diferentes a los restantes integrantes de ese Escalafón. Los Asistentes Sociales Judiciales son 171, de ellos 4 están a contrata.

El personal propiamente tal del servicio, está constituido por aquéllos que integran el Escalafón de Empleados. Son, en todo Chile 3.084. De ellos, 70 se encuentran a contrata. El cuadro siguiente sintetiza estas cifras:

PERSONAL DEL PODER JUDICIAL¹⁰⁸

	Nº
Escalafón Primario: Ministros-Jueces-Secretarios-Fiscales-Relatores. Defensores Públicos	920
Escalafón Secundario: sólo Asistentes Sociales Judiciales	171
Escalafón de Empleados	3.084
Corporación Administrativa	128
TOTAL	4.303

Un magistrado ha descrito de la siguiente manera la forma como se organiza este personal y las labores que desarrollan¹⁰⁹:

¹⁰⁷ A los cuales, una vez concluida la tramitación de la Ley sobre Carrera Judicial, se agregarán los Defensores Públicos y los Bibliotecarios Judiciales.

¹⁰⁸ Fuente: Corporación Administrativa del Poder Judicial.

¹⁰⁹ Germán Hermosilla. "Organización de la Administración de Justicia". En "Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial; administración de tribunales". Tomo II. CPU. Santiago, 1991. Página 71.

"Los empleados de secretaría prestan sus servicios en todos los tribunales del país, de acuerdo con las instrucciones que les imparten el juez y el secretario, los que distribuyen sus funciones en la forma que estimen más conveniente; ello es así en razón de que dichos empleados colaboran tanto en las tareas de orden jurisdiccional como en las netamente administrativas.

"Generalmente no tienen asignadas en la ley, funciones propias correspondientes al cargo en que son designados, con excepción de varios de ellos que deben desempeñar algunas tareas específicas en virtud de dichos cargos, como ocurre con los oficiales primeros, oficiales de sala, bibliotecario estadístico, secretario del Presidente de la Corte Suprema, receptores visitantes de los juzgados de menores, receptores laborales, mayordomos, oficiales auxiliares de la Corte Suprema y choferes.

"La clase y modalidad del trabajo que deben realizar dichos empleados, difiere grandemente según se trate de un juzgado civil, criminal, del trabajo o menores, lo que también se observa en menor escala en los juzgados mixtos o de jurisdicción común. Igualmente, es diferente la labor que deben desempeñar en los tribunales colegiados.

"Un juzgado civil permite la división del trabajo en forma tal que cada empleado puede realizar separadamente una tarea distinta a propósito de la tramitación de un mismo proceso, siguiendo un orden determinado, desde la presentación de un escrito o una solicitud hasta la notificación por el estado o cumplimiento del trámite o diligencia dispuesto por el tribunal. Este trabajo en serie, como puede colegirse, facilita un mayor rendimiento de la labor.

"Esta división de funciones, sin embargo, no puede aplicarse en la misma forma en los demás juzgados, especialmente en los del crimen, puesto que en ellos resulta más conveniente que un mismo empleado desempeñe todas esas tareas, o la mayor parte de ellas, con respecto a un número determinado de procesos, lo que le otorgará un mayor conocimiento de la tramitación de cada uno de ellos para cumplir las diligencias que faltan o sugerir al tribunal las que pudieren decretarse para esclarecer los hechos investigados y la participación que en ellos les cabe a los inculcados. Los empleados que cumplen tales funciones comúnmente se denominan "actuarios".

Como es posible apreciar, este sistema de trabajo está indisolublemente ligado al procedimiento escrito que nos rige y a la inevitable delegación de funciones que genera.¹¹⁰

¹¹⁰ Sobre este tema ver los artículos de Alberto Binder: "Perspectivas de la Reforma Procesal Penal en América Latina", "Independencia Judicial y delegación de funciones: el extraño caso del Dr. Jekyll y Mr. Hyde" y "Del 'Código Mentira' al servicio judicial: Algo más sobre la Delegación de Funciones". En "Justicia Penal y Estado de Derecho". Ad-Hoc. Buenos Aires, 1993.

En definitiva, el tema central en torno al personal radica en quién y como se asignan las funciones concretas que debe desarrollar cada empleado y quién y como se controla el modo como ejecutan, lo que no está uniformemente resuelto en nuestro sistema. Al no ser la ley u otro mecanismo objetivo y común el encargado de precisar funciones, la solución hay que encontrarla en cada unidad jurisdiccional o tribunal. Si bien es posible distinguir ciertos criterios comunes de organización, como los que esboza el magistrado Sr. Hermosilla, en la realidad las particularidades que se producen son tantas como las que cada juez escoja o la tradición en su juzgado lo imponga.¹¹¹

Por otra parte, tradicionalmente se menciona a los secretarios de los tribunales (casi siempre letrados y quienes hacen de ministros de fe y subrogan a los jueces), como los encargados de relacionarse con el personal dentro del tribunal, pese a que la experiencia indica que es el propio juez quien, por lo general, asigna el trabajo y las responsabilidades internas y, lo que es más importante, controla su ejecución. Esto por una razón de toda lógica, ya que quien lleva la carga jurisdiccional del expediente es quien mejor conoce los aspectos en que necesita el apoyo de sus subordinados.

Sobre el estatuto de los empleados, el ministro Hermosilla señala:

"Los empleados de secretaría son designados en forma análoga a los funcionarios auxiliares, esto es, mediante concurso de antecedentes al que debe llamar el respectivo tribunal, por el término de diez días, a cuyo vencimiento, el mismo tribunal confecciona una terna que eleva al Presidente de la República.¹¹² Por excepción, los empleados de la secretaría de la Corte Suprema y de su biblioteca son propuestos unipersonalmente por la misma Corte; también lo son los oficiales de sala de ese alto tribunal, caso en el cual la propuesta es hecha por el Presidente. El personal de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, se rige por las normas y reglamento aplicables a los empleados de secretaría, pero su nombramiento se hace directamente por la Corte Suprema, previo concurso de antecedentes u oposición a que debe llamar el Consejo Superior de dicho organismo.

"Para ser designado empleado de secretaría de los tribunales no se requiere ningún título especial; basta haber aprobado cuarto año de enseñanza media y satisfacer los requisitos de orden general para ingresar a la administración pública.

¹¹¹ En los juzgados de competencia mixta, es común que el juez se dedique preferentemente a los asuntos criminales, percibidos como de la mayor importancia, el secretario asuma la responsabilidad por la tramitación de los juicios civiles, a los mejores empleados se los designa actuarios de los juicios criminales, y a personal de menor jerarquía, a veces los propios oficiales de sala o meritorios, se les encarga la tramitación de los otros juicios.

¹¹² El Proyecto de Ley que reforma la carrera funcionaria tiende a perfeccionar el sistema de concursos, vincula la calificación con la promoción de estos funcionarios y elimina la participación del Presidente de la República en su nombramiento, radicando la decisión final en el Presidente de la Corte Suprema o de Apelaciones respectiva, según el caso.

"Con respecto a las promociones, al igual que en el caso de los integrantes del Escalafón Primario, existen empleados que gozan de un derecho preferente para su inclusión en las ternas como, por ejemplo, pertenecer a determinada categoría o ser alumno regular de cuarto o quinto año de derecho.

"Se encuentran encasillados en un Escalafón Especial, que cuenta con seis categorías¹¹³ en orden decreciente de importancia, en atención a los cargos que se consideran en cada una de ellas, desde oficial primero de las Cortes de Apelaciones -que excepcionalmente requieren poseer el título de abogado- hasta oficiales de sala de los juzgados.

"La planta y sueldo de los empleados de secretaría de los tribunales, de los fiscales y de los empleados con nombramiento fiscal de los defensores públicos, se fija por ley.

"Todos los tribunales cuentan con una planta fija de empleados, que es variable, entre ellos: un oficial primero, varios oficiales segundos, terceros y cuartos y uno o dos oficiales de sala de los juzgados; en los tribunales colegiados su número es mayor".¹¹⁴

Por otra parte, la Ley 16.436 de 1966, extrajo del Ministerio de Justicia y radicó en el Presidente de la Corte Suprema la competencia para resolver las siguientes materias típicas de administración del recurso humano: aceptación de renunciaciones, feriados, licencias, permisos con o sin goce de remuneraciones, prórrogas para asumir funciones, asignación familiar, anticipos de sueldos y reconocimientos de asignación de antigüedad. La misma ley facultó la delegación de estas atribuciones en el Fiscal de la Corte Suprema, respecto del personal del Ministerio Público, y en el Presidentes de Cortes de Apelaciones, respecto del personal de las jurisdicciones respectivas. Con posterioridad, la Ley 18.969 de 1990, asigna más atribuciones a los Presidentes de Corte en materia de personal, relacionadas con capacitación y perfeccionamiento, tendencia que se acentúa en la nueva ley sobre la materia, próxima a concluir su tramitación.

Igualmente, la elaboración del Escalafón Judicial de antigüedad, es función de la Corte Suprema, encomendándosele tal tarea al personal de su biblioteca.

Para esos efectos, en las Cortes de Apelaciones funcionan pequeñas oficinas de personal, a cargo de personal no especializado en estos aspectos.

A la Corporación Administrativa le corresponde hoy en día el pago de los sueldos del personal y por lo mismo le toca intervenir en algunos aspectos relacionados con su previsión y licencias.

¹¹³ Esto debiera sufrir leves variaciones con la nueva Ley de Carrera Judicial.

¹¹⁴ Op. Cit. Págs. 70 a 72.

Los aspectos más urgentes a ser abordados en materia de personal, son:

- El problema de la delegación de funciones, que a juicio de los propios empleados los hace, en los hechos, asumir responsabilidades jurisdiccionales, sin estar preparados para ello.

Un cambio de esta situación implica la necesaria sustitución de nuestro sistema de juicio escrito por uno oral (única forma de garantizar la inmediación). Pero sin esperar éste, también es posible dar pasos para uniformar ciertos criterios y para definir, al menos, qué labores de las asignadas por la ley al juez en ningún caso son delegables. De hecho, la magnitud de la delegación varía ostensiblemente de una tribunal a otro. Por ejemplo, hay jueces del crimen que interrogan directamente a los detenidos o jueces laborales que toman personalmente todos los comparendos. En ello influye, como es natural, la carga de trabajo del respectivo tribunal, pero también y en forma no debidamente analizada hasta la actualidad, los criterios del propio magistrado. La misma delegación puede revestir caracteres diferentes cuando es precedida de instrucciones precisas por parte del juez a su actuario, o de una interrogación exhaustiva sobre la información que éste le proporciona, o de controles aleatorios y periódicos de los expedientes que tramita, etc.

De hecho, las diferencias de productividad entre los tribunales pueden estar determinadas por este factor.¹¹⁵

¹¹⁵ Ver al respecto lo mencionado a propósito de la duración de los procesos penales, en donde se hace referencia a estudios muestrales que constataron una diferencia de más del 100% en la duración de los procesos penales en distintas regiones del país. Igualmente, es necesario apreciar que las estadísticas del INE, arrojan diferencias notables en el número de causas terminadas por los diversos tribunales, las que no parecen ser explicadas por la sola limitación esa fuente de información, así en el año 1989 el juzgado civil de Santiago más exitoso terminó 12.379 expedientes y el menos, 317 expedientes.

Existe una extendida idea de liberar a los magistrados de la carga administrativa que hoy pesa sobre ellos y que limita su tiempo, para que puedan dedicarse a aquello para lo cual fueron nombrados: recibir directamente las pruebas, conducir las audiencias y dictar las resoluciones de fondo, especialmente sentencias. Por ello es que se postula la conveniencia de crear secretarías comunes para los tribunales, al menos para aquellos que comparten un mismo espacio físico de funcionamiento, las cuales estarían dirigidas por funcionarios técnicos en administración, con la debida coordinación con los magistrados a los que deben servir. No se crea que a través de este camino podrán traspasarse la totalidad de las funciones de control de personal a los administradores a su cargo, ya que probablemente sólo podrán integrar dichas secretarías el personal que ejerce funciones más estandarizadas y más lejanas al contacto directo con el juez: contabilidad, ingreso de documentos, custodia, mantención de registros, etc. Pero aquellos empleados que en los hechos y a través del expediente de la delegación de funciones están ejerciendo tareas jurisdiccionales, deberán mantenerse bajo una estrecha relación con su juez, conservando siempre éste las funciones de asignación de tareas y el control de su cumplimiento.

Se trata, a no dudarlo, de temas de la mayor importancia, que aún no han tenido un suficiente desarrollo en el país. Un avance significativo en ese sentido lo constituye eso sí el plan piloto para incorporación de un Coordinador Administrativo en la Corte de Santiago, cargo para el cual ha sido designado mediante concurso público un ingeniero comercial. La experiencia, a la fecha de este trabajo, está comenzando a ponerse en práctica.¹¹⁶

Para ese proceso de estandarización de funciones, es requisito la ejecución de planes coherentes de capacitación, materia sobre la cual hay un menor desarrollo relativo que en el caso de los magistrados, aunque, como es natural, reviste una menor complejidad.

- Dotar de transparencia los sistemas de designaciones y promociones, fomentando la existencia de concursos, de oposición de preferencia, en los que se puedan medir los méritos de los postulantes con pruebas objetivas. En la actualidad, en las designaciones cobran un peso importante factores ajenos a esos méritos de los postulantes.¹¹⁷

¹¹⁶ El Plan Piloto está siendo ejecutado en el marco del convenio entre la Corte Suprema, CPU y AID y es producto de un estudio previamente desarrollado por la empresa INVERTEC IGT S.A., por encargo de CPU.

¹¹⁷ Hacia este objetivo se encamina la nueva Ley sobre Carrera Judicial, que precisamente exige este tipo de exámenes y permite delegar su administración en la Academia Judicial o la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

No existe en el caso de los empleados, la justificación que puede esgrimirse respecto de los jueces, para que en su designación intervenga la autoridad política del Estado. A menos que aceptemos una definición muy amplia del grado de delegación de funciones que es aceptable dentro del sistema, no parece posible sostener que los empleados judiciales están en sus cargos ejerciendo poder público, el que sólo puede ser ejercido en una democracia luego de elección popular o la intervención de los representantes de la ciudadanía, cual es la justificación en el caso de los jueces para un sistema mixto de designación. Parece más adecuado postular un sistema de nombramiento y promoción de los empleados radicado en el propio servicio, asegurándose así un procedimiento más rápido y con mayores posibilidades de éxito en elegir o premiar a los más indicados.¹¹⁸

Por lo demás, la Constitución de 1980, en su artículo 75, atribuye a las Cortes algunos nombramientos de ministros y jueces suplentes, lo que constituye una importante excepción al sistema ordinario mixto de designación.

- Definir racionalmente el número de personal por tribunal, considerando no sólo la carga de trabajo de éste, sino también la posibilidad real de los magistrados de controlar a todos sus funcionarios. Este es un aspecto central para la eficiencia y calidad del sistema, como también para prevenir problemas de corrupción, a los cuales los empleados pueden estar especialmente expuestos.¹¹⁹

Actualmente, la diferencias en las dotaciones de los tribunales, que van desde 5 funcionarios el más pequeño, a 15 el más grande, no obedecen a factores objetivos, no habiendo necesariamente una relación entre número de personal y carga de trabajo. En la Ley 18.969 se definió como planta tipo para los tribunales que se creen, una compuesta por 6 empleados aparte de juez y secretario (un oficial primero, dos oficiales segundos, dos oficiales terceros y un oficial de sala), sin embargo, esa definición no obedece a ningún estudio sobre las materia.

¹¹⁸ En esa dirección avanza el proyecto sobre carrera funcionaria del Poder Judicial en tramitación en el Senado.

¹¹⁹ Una encuesta practicada por CPU, en sectores marginales urbanos, señala que un 48,4% de los encuestados opina que los actuarios son corruptos ("hacen arreglines por plata"). "Justicia y Marginalidad: percepción de los pobres". Jorge Correa y Luis Barros, editores. CPU. Santiago, 1993. Página 51.

- No es sólo importante que se haga esa definición, sino que efectivamente se logre implementarla. En la actualidad existe una práctica más o menos extendida, que consiste en que las personas que desean ingresar al servicio, previamente a un concurso y eventual designación, comienzan a trabajar en el tribunal, sin remuneración oficial. Comúnmente ellos son conocidos como "meritantes" y su trabajo es apreciado a la hora de producirse una vacante. Sin embargo, en el proceso hasta una designación pueden pasar períodos de tiempo bastante considerables. El meritante, por regla general, obtiene retribuciones a costa del cobro por pequeños servicios, como lo es la confección de oficios, exhortos, mandamientos, etc., los que son pagados directamente por los usuarios, lo que los expone de manera especial a ofertas indebidas de los abogados. La posibilidad de controlar el juez a estos funcionarios, como es natural, resulta restringida.

No existe información disponible sobre el número que alcanzan éstos a lo largo del país, ni la forma como se distribuyen entre los diversos tribunales.¹²⁰

- Intimamente vinculado con la definición de la planta, se encuentra la determinación de las funciones específicas que corresponden a cada uno de los cargos, cuidando que los cargos con mayores responsabilidades efectivamente se encuentren más altos en la jerarquía y reciban mejores retribuciones.¹²¹

Como se señalaba anteriormente, sólo en materias muy específicas ello ocurre hoy en día, por lo que resulta común que las asignaciones internas de tareas sean muy variadas. No es extraño encontrar que personal inferior, incluso oficiales de sala, realicen en algunos tribunales funciones de alta responsabilidad, por la que reciben remuneraciones muy inferiores a quienes desempeñan cargos más intrascendentes. La no vinculación entre responsabilidad y nivel de remuneraciones atenta en contra de una carrera funcionaria que premie el mérito individual.

¹²⁰ Otro factor que influye ostensiblemente en el manejo del recurso humano y la estabilidad de las plantas en los tribunales es el elevado número de funcionarios que constantemente se encuentran en calidad de suplentes, ante la ausencia de los titulares. El promedio mensual de los suplentes es de alrededor de 500 personas.

¹²¹ Esta deficiencia podría comenzar a corregirse a partir de una disposición de la próxima Ley sobre Carrera Judicial, que encomienda a la Corporación Administrativa del Poder Judicial, hacer una periódica descripción de los cargos y las capacidades que se requieren para su desempeño.

La definición de cargos se encuentra íntimamente ligada a la elaboración de manuales de operaciones, que den cuenta detallada de la forma como se desarrollan las labores del servicio y de las responsabilidades de cada funcionario. Estos constituyen herramientas claves en el trabajo diario de toda organización y en la capacitación del nuevo personal. En todo caso, es necesario advertir que deben concebirse como instrumentos dinámicos, sujetos a constante revisión, de tal forma que su establecimiento no implique una rigidizar los procedimientos, cerrando las puertas a modificaciones que beneficien a la institución.

La estandarización de los procedimientos y responsabilidades internas, resulta también fundamental para poder implementar un plan de informática en la organización.

Por esta vía, en definitiva, es posible asumir con parámetros objetivos, el problema de la productividad del sistema y sus funcionarios, percibida como generalmente baja, dispereja y no sujeta a planificación o control de ninguna especie.

- Igualmente, la definición de cargos debiera permitir determinar con precisión, objetividad y transparencia, los requisitos que debe cumplir cada persona para asumir una función determinada. Ello es vital para la selección de los más adecuados, como también para la orientación de programas de formación y perfeccionamiento.¹²²

En la actualidad, cargos que en principio deberían ser ejercidos por personas con ciertos conocimientos especializados o, por lo menos, aptitudes específicas, son asumidos, por razones diversas, por personal no apto para ellos. El sólo requisito de haber concluido la enseñanza secundaria, común para ingresar como empleado al Poder Judicial, no parece suficiente, aquilatando las altas responsabilidades y complejidades de las funciones que algunos de ellos entrañan.

No existen disponibles estudios sistemáticos sobre las características del personal de empleados de los tribunales: formación, intereses, necesidades de capacitación, etc. Uno de los pocos datos que conocemos indica que 208 de ellos perciben una asignación profesional, la que les es reconocida por poseer estudios, aún cuando ellos no sean necesariamente de carácter profesional o de utilidad para los cargos que desempeñan. Existen empleados que poseen títulos de, por ejemplo, profesores, quienes prefieren servir en el Poder Judicial ya que las remuneraciones que perciben son superiores a las del resto de la Administración Pública¹²³. Existe un número no precisado de empleados estudiantes de derecho o abogados.

¹²² Ver cita anterior.

¹²³ Las remuneraciones de un empleado recién ingresado al Poder Judicial con asignación profesional, oscilan entre \$ 129.781 (U\$ 317) para un oficial de sala, hasta \$ 385.808 (U\$ 941) para un oficial primero.

Tampoco conocemos estadísticas sobre la cantidad de empleados (necesariamente abogados) que logran pasar al Escalafón Primario. Nuestra impresión es que su número es apreciable, por dos circunstancias: las normas que les otorgan un derecho preferente y la natural predisposición al interior de la judicatura de formar las ternas para ocupar cargos vacantes con personas del interior del servicio. No creemos equivocarnos al sostener que es un factor importante hoy en día, para ingresar al Escalafón Primario, el haber sido previamente empleado de secretaría. Corrobora lo anterior el apreciar que en los currícula de un buen número de nuestros jueces y ministros, aparece que ocuparon en el inicio de sus carreras cargos de empleados.

Debe recordarse que no existe en la actualidad un programa de capacitación formal actualmente para los empleados y que la futura Academia Judicial no asumirá la tarea de su formación previa a ingresar al sistema (como sucede con los jueces y demás miembros del Escalafón Primario), sino sólo su perfeccionamiento permanente una vez ya nombrados.

- Las malas condiciones de trabajo, el alto volumen de éste, las desigualdades existentes entre el personal y la incertidumbre que tienen sobre aspectos especialmente sensibles de su carrera; contribuyen a crear un clima laboral poco adecuado para el desarrollo personal de cada uno de los empleados, que aumente el compromiso de éstos con la función que ejecutan y la atención al público que les corresponde servir.
- Finalmente, pareciera de toda conveniencia que se centralizaran en la Corporación Administrativa del Poder Judicial, todas las funciones ordinarias de administración de personal que, como se describió anteriormente, se encuentran dispersas, transformándose ellas en una carga manifiestamente incómoda para los funcionarios judiciales a los que se les han asignado, del todo ajenas a sus funciones propias.

Es posible que las deficiencias en cuanto al estatuto y administración del personal en nuestros tribunales sean de las más ostensibles y quizás de las más difíciles de enfrentar, por lo sensible que son estos temas para toda organización. Sin embargo, los defectos actuales ya están siendo percibidos por los propios empleados, quienes se dan cuenta que son en última instancia los depositarios de la mayoría de las críticas que se le hacen al sistema (seguramente por ser los más débiles dentro de él). La Asociación Gremial que los agrupa, ha comenzado a dar pasos en el sentido de proponer soluciones a estos problemas, por lo que bien puede ser considerado a futuro como un factor positivo de cambio.¹²⁴

b) Sistema de calificaciones.

Todos los funcionarios del Poder Judicial, con la sola excepción de los miembros de la Corte Suprema, son calificados anualmente, de acuerdo al procedimiento establecido en los artículos 273 y siguientes del COT, el que deberá sufrir sustanciales cambios en cuanto se promulga la nueva Ley sobre Carrera Judicial.

El sistema es descrito de la siguiente forma por el ministro Germán Hermosilla¹²⁵:

"En este sistema, los jueces de letras califican a los empleados de su secretaría y elevan, además, a las Cortes de Apelaciones respectivas, un informe con la apreciación que les merezcan los funcionarios bajo su dependencia inmediata, como los receptores, y aquellos otros que se desempeñan en su territorio jurisdiccional, como los defensores públicos.

"Las Cortes de Apelaciones, a su vez, califican a los empleados de su secretaría y elevan un informe a la Corte Suprema, con la apreciación que, igualmente, les merezcan los jueces letrados y los funcionarios auxiliares de su respectivo territorio jurisdiccional. Para confeccionar el informe con respecto a los funcionarios auxiliares, las Cortes de Apelaciones toman en consideración los que sobre cada uno de ellos han elevado los jueces letrados de su jurisdicción.

¹²⁴ El dinamismo de este sector de la administración de justicia se comprueba al apreciar que ellos han sido capaces de implementar programas de capacitación interno para sus asociados, utilizando los fondos que para ese fin puso a su disposición la Corporación Administrativa del Poder Judicial y asociándose con tal fin a Universidades y otros centros académicos. Esa situación es diferente a la que presentan los magistrados, quienes no han dado uso a los dineros que con el mismo fin también puso a su disposición esa misma Corporación.

¹²⁵ "Los Procedimientos de Designación, Calificación y Ascenso de los Jueces y de Integración de los Tribunales Superiores: situación actual y proposiciones". En Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial". CPU. Tomo I. Santiago, 1990. Páginas 373 y 374.

"Los informes antedichos, tanto de los jueces, como de las Cortes, deben concluir con una proposición para cada juez o funcionario auxiliar, relativa a su inclusión en una de las cuatro listas contempladas en la ley para estos efectos.

"En cuanto a la Corte Suprema, debe señalarse que ella también califica a los empleados de su secretaría, pero califica además a todos los ministros y fiscales de las Cortes de Apelaciones y a todos los jueces letrados y funcionarios auxiliares del país. Para ello, se funda en los informes remitidos por las Cortes de Apelaciones, que contienen los de los jueces letrados, y en la personal apreciación de los ministros de ese alto tribunal con respecto de todos ellos. Es en realidad, el único organismo calificativo del Poder Judicial para los integrantes del escalafón Primario y Secundario; los jueces y Cortes de Apelaciones se limitan a informar y a proponer.

"La Corte Suprema goza, además, de la facultad excepcional de calificar, "cuando lo estima conveniente para el buen servicio", a los empleados "de cualquier tribunal del país", requiriendo o no informes a las Cortes de Apelaciones y juzgados respectivos como a las demás autoridades que puedan proporcionarle antecedentes relacionados con la materia.

"Todo este proceso es reservado y las votaciones que se efectúan en la Corte Suprema, son secretas. Además, los miembros de ese alto tribunal no están obligados a fundamentar su voto ni tampoco obligados a respetar los informes o proposiciones recibidos.

"La calificación consiste fundamentalmente en una evaluación del comportamiento personal y funcionario observado por el calificado durante el año anterior, para lo cual la ley indica factores positivos y negativos.

"El proceso termina con la formación de cuatro listas, en alguna de las cuales necesariamente deberá colocarse a todos los integrantes del escalafón de Antigüedad del Poder Judicial, con la sola salvedad de los ministros y el fiscal de la Corte Suprema, las que perduran hasta la próxima calificación anual.

"Como puede observarse, en este proceso calificativo sólo participan integrantes del Poder Judicial. La ley suprimió la intervención que se otorgaba anteriormente al Consejo General del Colegio de Abogados y a los Consejos Provinciales ante las Cortes de Apelaciones, que hacían mediante informes confidenciales y concurrencia a deliberaciones".

La inclusión de un funcionario en lista 4, o dos años consecutivos en lista 3, implica que deba abandonar el servicio.

El sistema de calificaciones antes descrito presente una serie de problemas que han sido casi unánimemente percibidos y descritos en el último tiempo:

- Significan una gran pérdida de tiempo, sin constituir un aporte real, ya que no influyen mayormente en la carrera judicial. Ello es producto de que casi la totalidad de los integrantes del Poder Judicial son calificados en lista uno o de méritos, siendo considerada una mala calificación la inclusión en la lista 2. Sólo muy excepcionalmente son calificados funcionarios en las restantes. Como se entiende, al tener a más del 90% de los funcionarios en una misma lista, el sistema deja de ser apto para discriminar entre ellos para efecto de los ascensos.
- Al no medirse elementos objetivos, cuantificables, el resultado obtenido tiene un valor muy relativo, primando más que nada las buenas o malas relaciones del funcionario con su superior.
- El sistema no es transparente, desde el momento en que no se conoce quien vota en determinada forma y por cuáles razones. Ello impide que opere como un mecanismo moldeador de la conducta de los funcionarios, ya que éstos no saben qué factores deben superar o reafirmar a futuro.¹²⁶
- Existe una creciente opinión de que los magistrados no debieran ser objeto de calificaciones, ya que cada uno de ellos encarna al Poder Judicial y no resulta conveniente someterlos a controles de este tipo, que arriesgan su debida independencia.

Por lo anterior, se sostiene, las calificaciones debieran restringirse solamente a los funcionarios y nunca dirigirse a los jueces.

¹²⁶ Sobre este mismo punto, el ya citado Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación recomienda:

"Perfeccionar el sistema de calificación funcionaria al interior del Poder Judicial, de manera de asegurar su objetividad.

"Para asegurar la independencia de los jueces, se sugiere establecer legalmente la obligación de fundamentar las calificaciones y ponerlas en conocimiento de los afectados. Esto les da la posibilidad de corregir y mejorar su desempeño cuando corresponda.

"También se propone suprimir la votación secreta en el proceso calificador del personal del Poder Judicial, pues se considera que ello sólo favorece la irresponsabilidad en el ejercicio de esta delicada e importante función.

"El señor Presidente de la Corte Suprema, en su discurso del pasado 1 de marzo, a propósito de este tema señaló: "No veo la razón para negar a un magistrado de la República el derecho que tiene a imponerse de quiénes y por qué le han incluido entre funcionarios de bajo rendimiento".

"Asimismo, se propone incorporar al sistema de calificaciones a toda persona que sin pertenecer a los tribunales superiores de Justicia, por cualquiera circunstancia, pase a integrar dichos Tribunales.

"Se recomienda, por último, oír a los Consejos del Colegio de Abogados y a la Corporación de Asistencia Judicial en el proceso de calificación del personal de la judicatura. La opinión que dichas instituciones tengan sobre el comportamiento funcionario de las personas que integran el Poder Judicial puede ser sumamente ilustrativa, toda vez que ellos son los usuarios directos del sistema. Asimismo, se recomienda establecer la posibilidad legal de que otras entidades o personas puedan formular observaciones al respecto. (Op. Cit. Tomo II. Pág. 845).

- Otras opciones señalan que debe mantenerse la institución también para los magistrados, pues bien estructurada puede ser útil para el desarrollo de la carrera judicial. Se indica, entonces, que debieran medirse factores objetivos, a través de un sistema transparente.

La nueva Ley sobre Carrera Judicial se preocupa especialmente de corregir el actual sistema de calificaciones, estableciendo ****

c) Sistema disciplinario

Los jueces son responsables por sus actos en el ejercicio de sus cargos. esta responsabilidad puede ser de varios tipos:

- Penal (artículo 324 COT): En el caso de ser responsabilidad penal común, los magistrados tienen fuero, en virtud del cual el tribunal competente para juzgarlos es un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva (artículo 50 N° 3 COT).

La responsabilidad penal ministerial emana del cohecho, falta de observancia en materia sustancial de las leyes que reglan los procedimientos, la denegación y la torcida administración de justicia y, en general, de toda infracción grave a los deberes que las leyes imponen a los jueces (artículo 324 COT)¹²⁷. Para hacer efectiva esta responsabilidad penal ministerial se requiere de un procedimiento previo de admisibilidad, llamado querrela de capítulos, y debe haber terminado por sentencia firme el juicio donde se produjo la infracción (artículo 329 COT). La declaración de culpabilidad del juez en cuestión no afecta la validez de la resolución dictada (artículo 331 COT).

- Civil (artículo 325 COT): En cuanto a su oportunidad, la declaración de admisibilidad y sus efectos respecto de la validez de la resolución, sigue las reglas de la responsabilidad penal ministerial. Si la responsabilidad es civil ministerial, afecta a todos los jueces que hubieren cometido el delito o concurrido con su voto al hecho o procedimiento de la que ella nace (artículo 327 COT).

¹²⁷ Este artículo excluye, en su inciso segundo, a los ministros de la Corte Suprema en lo relativo a la falta de observancia en materia sustancial de las leyes que reglan el procedimiento, a la denegación y a la torcida administración de justicia. Entre de las reformas judiciales se propuso eliminar esta excepción.

- Funcionaria: Conforme al artículo 77 de la Constitución, los jueces son inamovibles, esto es, permanecen en sus cargos durante su buen comportamiento, o hasta que cumplan 75 años de edad¹²⁸.

El mal comportamiento es juzgado y declarado por la Corte de Apelaciones respectiva en primera instancia y la Corte Suprema en segunda, en el llamado juicio de amovilidad, salvo cuatro casos en los cuales el legislador ha fijado presunciones de derecho de mal comportamiento: 1) suspensión de sus funciones por dos veces dentro del mismo año o tres veces en cualquier espacio de tiempo; 2) dictación en su contra de más de tres medidas disciplinarias en un año; 3) dictación de dos medidas disciplinarias en su contra durante cualquier tiempo, si ellas fueran motivadas por "conducta viciosa, comportamiento poco honroso o negligencia habitual" en el ejercicio de su cargo, y 4) mala calificación disciplinaria de la Corte Suprema (artículo 337 COT).

Hay reglas legales para otros casos de mal comportamiento: si se trata de la comisión de delitos comunes castigados con pena aflictiva, el juez delincuente es suspendido de su cargo al momento de ser procesado en juicio criminal (artículo 335 N°1 COT), y separado del mismo una vez condenado (artículos 332 N° 1 y 256 N° 6 COT). Si el delito es ministerial, se siguen las mismas reglas anteriores pero no se exige, para la separación del cargo, que el delito merezca pena aflictiva.

Las medidas disciplinarias son adoptadas por el superior jerárquico del funcionario infractor, pudiendo éste actuar de oficio o a petición de parte.

El recurso de queja y la queja, son los instrumentos que la ley entrega a los litigantes en un juicio, para solicitar a la Corte de Apelaciones respectiva o a la Corte Suprema, según la jerarquía del funcionario recurrido, la aplicación de sanciones por haber actuado dicho funcionario con falta o abuso. El recurso de queja procede cuando la infracción se ha producido en la dictación de una resolución judicial¹²⁹ y busca, además de la sanción de la conducta indebida, la enmienda de ese fallo. La queja propiamente tal está desvinculada de un resolución y tan sólo persigue se aplique una medida disciplinaria al infractor.

¹²⁸ Conforme lo dispuesto en el artículo 8° transitorio de la Constitución, esta norma no rige respecto de los jueces de los tribunales superiores de justicia en servicio al momento de entrar en vigencia la constitución (el 11 de marzo de 1980).
En la reforma judicial propuesta se contenía una disposición que rebajaba la edad de retiro a los 70 años.

¹²⁹ Las causales establecidas por la ley para la procedencia de este recurso son: 1) no dictación de resoluciones dentro de los plazos legales; 2) dictación de resoluciones innecesariamente dilatorias o gravosas para las partes; 3) resoluciones que concedan o denieguen medidas precautorias innecesarias o injustificadas, cuando de ellas se sigue daño para el recurrente; y 4) dictación de resoluciones con falta o abuso (artículo 545 COT).

- Política: Los ministros de los tribunales superiores de justicia (Corte Suprema y Cortes de Apelaciones) son políticamente responsables por el "notable abandono de sus deberes". Esta responsabilidad se hace efectiva en un juicio político, en el cual la Cámara de Diputados acusa (artículo 48 N° 2 letra c de la constitución) y resuelve el Senado, actuando en conciencia (artículo 49 N° 1 de la constitución). Acogida la acusación, el Ministro en cuestión es destituido de su cargo y queda inhabilitado para ejercer cargos o funciones públicas por 5 años.¹³⁰

5.3.2 Capacitación Judicial.

No existen en la actualidad en nuestro Poder Judicial exigencias sobre los conocimientos específicos que deben poseer sus integrantes. Tampoco hay actividades de capacitación oficiales, ni exigencias expresas relativas a este aspecto para los ascensos en la carrera.

Los magistrados reciben la formación común que las escuelas de derecho entregan a los abogados, la cual no está dirigida a las habilidades y destrezas que caracterizan la función judicial, sino más bien al ejercicio liberal de la profesión legal. Aún en este nivel la formación es deficiente, pues se basa en el conocimiento memorístico de determinadas disciplinas dogmáticas, a través de clases de corte magistral, sin incentivar la investigación y la solución de casos o problemas.

Carlos Peña señala al respecto que "El abogado en Chile, posee baja formación en el área de las Ciencias Sociales y no posee entrenamiento en el área de la negociación, ni, en el área del diseño institucional, ni, tampoco, se le enseñan destrezas propias del manejo de organizaciones. El derecho procesal -tal vez el área más cercana a la labor del juez- se enseña desde el punto de vista estratégico del abogado y lo mismo ocurre con la práctica profesional obligatoria que el postulante a abogado han de realizar en Chile. Los jueces, por lo mismo, adquieren sus destrezas informalmente en el despacho judicial y al amparo de los miembros tradicionales que lo precedieron en su misma labor. Se comprende así, fácilmente, que los jueces aprenden, con frecuencia, conductas exitosas en el pasado; pero que, buena parte de las veces, resultan disfuncionales en el futuro"¹³¹.

¹³⁰ Sólo un vez en la historia del país se ha destituido a un magistrado por esta vía.

¹³¹ Op. Cit. Pág. 48.

Desde hace algunos años a esta parte, a través de iniciativas privadas o gremiales de los mismos magistrados, se han comenzado a desarrollar actividades de capacitación de magistrados cada vez más intensas y dirigidas a sus necesidades particulares¹³². Producto de ellas es que hoy en día se cuenta con estudios de necesidades de capacitación acotados, una malla curricular definida y modelos y metodologías de capacitación probados.

Han contribuido a la participación de jueces en estas actividades la posibilidad, incluida por ley en el año 1990, de que los jueces cuenten con permisos de hasta por veinte días en el año, "para concurrir a los cursos de perfeccionamiento judicial cuyos programas hayan sido aprobados por la Corte Suprema, la que además regulará el número de asistentes, sus requisitos y demás condiciones o formas para su otorgamiento" (artículo 347 COT).

A la fecha de redacción de este trabajo, el Parlamento ya había despachado la Ley que crea la Academia Judicial, la cual estaba pendiente de su examen para por el Tribunal Constitucional para luego poder ser promulgada. La estructura de la institución y el sistema de capacitación que contempla pueden suscitadamente describirse de la siguiente manera: ***

5.4. Informática judicial.

Las primeras experiencias en la introducción de la informática a nuestros tribunales datan del año 1982, oportunidad en que se puso en ejecución una experiencia piloto en un juzgado del crimen de Santiago¹³³. En sus comienzos, las labores en esta materia se radicaron en el Ministerio de Justicia, hasta la creación de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, que, como hemos dicho, cuenta con un Departamento de Informática y Computación que asume la responsabilidad de continuar con esa misión.

¹³² Una completa reseña de éstas se encuentra en el artículo de Jorge Correa "Formación y Perfeccionamiento de Jueces". En, "El Poder Judicial en la Encrucijada: estudios acerca de la Política Judicial en Chile". Cuadernos de Análisis Jurídico Nro. 22. Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. Santiago, 1992. Págs. 105 a 154.

Respecto a las actividades de ese género desarrolladas por la Asociación Nacional de Magistrados y el Instituto de estudios Judiciales, ver la publicación de Germán Hermosilla "Breve Reseña del Poder Judicial Chileno y de las Actividades de Perfeccionamiento de sus Jueces". En "Proyecto de Capacitación, Gestión y Política Judicial". Serie difusión Nro. 1. Santiago, 1992.

¹³³ Seguimos en este capítulo el trabajo de Gonzalo Pica, quien fuera el motor desde sus inicios de los esfuerzos de automatización de nuestros tribunales, denominado "Informática Aplicada a la Gestión de Tribunales: la experiencia chilena". En "Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial;: administración de tribunales". Tomo II. CPU. Santiago, 1991.

Las experiencias en juzgados del Crimen y en los del Trabajo de Santiago, a partir del año 1987, son de alcances más bien limitados: procesamiento de cierta información sobre el devenir del expediente, generación de listados, notificaciones y estados bimestrales. El proyecto más ambicioso es el que se comienza a desarrollar a partir de 1988 en los juzgados Civiles de Santiago (cuyo número es de 30), los cuales cuentan con la ventaja de compartir un mismo espacio físico de funcionamiento (Edificio Manuel Montt).

El edificio cuenta con un centro computacional, integrado por computadores interconectados entre sí (fueron cambiados por nuevos en el año de 1992), e impresoras centrales de gran capacidad para listados voluminosos. En cada tribunal existen nueve pantallas y seis impresoras. El objetivo es "reemplazar las máquinas de escribir por terminales de computación conectados a impresoras ubicadas en el mismo tribunal. Así, aparte de mejorar la eficiencia del trabajo mecanografiado, una vez que se agregue debidamente un escrito o una resolución a un expediente, queda un respaldo en la memoria del computador"¹³⁴.

"El sistema se centra en el procesamiento de textos, el cual se ha diseñado especialmente para el efecto. Permite que indirectamente se tenga al día la base de seguimiento de causas, al obligar al funcionario que se sirve del procesador de textos que actualice la gestión judicial que corresponda y viceversa, o sea, es factible utilizar datos ya almacenados de los procesos para apoyar la función de generación de textos (Ej.: uso de datos de la base, nombres, fechas, etc., para la generación de documentos)"¹³⁵.

En definitiva, el sistema permite "confeccionar las providencias, oficios, resoluciones y demás documentos de manera tal que se agregan al expediente y queda respaldo en la memoria del computador; utilizar formatos prediseñados de los documentos mencionados; llevar un registro de todas las actuaciones procesales perfeccionadas legalmente, orientando al mismo tiempo a las personas que trabajan en el juzgado, sobre las alternativas legales en cada etapa del proceso, según la materia de que se trate y el procedimiento por el que se tramite. También el sistema permite generar informes escritos o por pantalla, y confeccionar las estadísticas. Existe un archivo con las sentencias pronunciadas en las causas que tramitan estos tribunales, almacenadas de acuerdo a criterios que permitan su posterior recuperación por el juez y que, a futuro, sirvan de base para la preparación de jurisprudencia computarizada"¹³⁶.

Este sistema ha sido complementado con un proyecto piloto en algunos tribunales para el control y seguimiento físico de expedientes, a través de la utilización de sistemas de código de barras.

¹³⁴ Op. Cit. Pág. 338

¹³⁵ Op. Cit. Pág. 339.

¹³⁶ Haeussler. Op. Cit. Pág. 399.

Igualmente, se encuentra funcionando en el hall de entrada al mencionado edificio, un sistema de autoconsulta (con un diseño similar al de un cajero automático), que permite a los abogados y público en general enterarse de las resoluciones dictadas en sus procesos, sin necesidad de revisar físicamente el expediente.¹³⁷

En el diseño original, se contemplaba la conexión de los computadores centrales con el banco de datos legales de la Biblioteca del Congreso Nacional, lo que posibilitaría a los jueces contar con la legislación completa al día. Sin embargo, ello no ha sido posible, al exigir esa entidad como contraprestación que el Poder Judicial le entregue acceso a bancos de datos con su jurisprudencia, los que hasta la fecha no están disponibles¹³⁸.

Desde el año 1989 se encuentra funcionando en la Corte de Apelaciones de Santiago un sistema aleatorio de distribución de demandas nuevas entre los distintos juzgados civiles de la jurisdicción, lo que garantiza mayor transparencia en el proceso y una distribución equitativa entre todos esos tribunales (anteriormente la distribución manual no asignaba igual cantidad de demandas por tipo de juicios, como lo hace el actual sistema). Estos tribunales reciben la demanda con su carátula y número de ingreso ya asignados. Posteriormente, se incorporaron también a este sistema las causas no contenciosas, donde tradicionalmente hubo una gran distorsión y manejo discrecional en las asignaciones.

En fechas más recientes se ha incorporado a esta Corte un sistema computarizado de ingreso de documentos y se ha colocado en cada sala un PC con un programa ad hoc, que permite dejar registradas las sentencias del tribunal.

En los juzgados de menores de Santiago, está funcionando en la actualidad un sistema de apoyo informático para el pago de las pensiones de alimentos que son depositadas en el tribunal, los que anteriormente les generaban una gran carga administrativa.

En este año, se ha puesto en marcha un programa en los juzgados laborales de seguimiento de causas con la misma orientación del que funciona en los civiles. Estos juzgados cuentan con un computador central propio, pero, además, se encuentran conectados por vía fibra óptica con los de los juzgados Civiles ubicados en el Edificio Manuel Montt.

¹³⁷ A diciembre de 1993, aproximadamente 150 personas o instituciones habían contratado el sistema de autoconsulta.

¹³⁸ Actualmente se está pensando en la alternativa de simplemente pagar por los servicios que brinda el Congreso Nacional, al no poder hacerse uso del canje ofrecido.

Finalmente, la Universidad del Norte ha desarrollado un programa para asuntos criminales, que tiene la particularidad de aplicarse en redes de PC, sin un cerebro central como el establecido para los civiles. Se encuentra funcionando en el IV Juzgado de Antofagasta y en el Juzgado de Tocopilla. Este diseño es bastante más flexible y más simple de implementar, depende para su éxito, eso sí, casi absolutamente de la voluntad y compromiso del juez de cada tribunal.

En general, para el desarrollo, implementación y mantención de los sistemas informáticos se han subcontratado los servicios de empresas del ramo. Debe tenerse presente que el equipo de profesionales y técnicos del Departamento de Informática de la Corporación es sumamente reducido (2 ingenieros, 2 abogados y 3 administrativos).¹³⁹

Hasta la fecha el costo de la implementación del sistema ha ascendido a una cifra que bordea los U\$ 6 millones (35% de ellos destinados a hardware, el resto a desarrollo y mantención). La Corporación Administrativa planea extender el sistema al resto de los tribunales de primera instancia del país, estimando que el costo de dicha extensión es de U\$ 15 millones, considerando equipamiento, desarrollo, capacitación y operación. Internamente hay opiniones de que esta suma podría ser mayor. A la cantidad antes mencionada se llegó proyectando los gastos en que ya se ha incurrido para el funcionamiento del sistema, pero tomando en consideración, además, que los costos de hardware y software deben ser menores en el proceso de expansión, a los originales de instalación.

En el programa de desarrollo se divide al país en cuatro zonas geográficas (agrupaciones de Cortes de Apelación), buscando trabajar con todos en forma simultánea, discriminando por carga de trabajo de los tribunales. La estrategia será siempre la de establecer sistemas de redes, las que presentan beneficios claros en tribunales que comparten un mismo edificio, ya que se disminuyen los costos de administración y mantención al centralizarse.

Creemos que pocas dudas caben de que el sistema informático desarrollado en los tribunales civiles de Santiago, valorado como uno de los más avanzados en sudamérica, ha puesto en marcha un proceso de modernización ostensible en el medio de nuestra judicatura, tradicionalmente reacia, como lo es el ámbito forense en general, al empleo de nuevas tecnologías. En ese sentido, se ha producido un cambio cultural interesante al interior del sistema.

¹³⁹ A partir del 1 de enero próximo se incorporarán otros 2 ingenieros.

Igualmente, su sola implementación conlleva la realización de un complejo análisis sobre la organización administrativa de los diversos tribunales, con el fin de uniformar sus procedimientos administrativos, aprovechando lo mejor de cada uno de ellos y racionalizando, en términos generales, el trabajo diario. Resulta indispensable en este proceso evaluar el desempeño de los diversos tribunales, detectar las experiencias más exitosas y tomar de ellas lo que pueda servir a la totalidad del sistema.

Cualquier plan de desarrollo futuro de la automatización, pasa por un previa y necesaria evaluación de los resultados obtenidos con los planes hasta la fecha desarrollados, de tal forma de aprovechar correctamente sus éxitos y superar sus limitaciones. Así lo ha afirmado la propia Corporación Administrativa, quien ha señalado la necesidad de realizar en el futuro estudios en la materia.

Resulta especialmente importante cuantificar el efecto que ha tenido la introducción de sistemas informáticos en beneficio del Poder Judicial, en los siguientes aspectos:

- Celeridad en la tramitación de los procesos.
- Eliminación de registros escritos.
- Reducción o reasignación de personal.
- Generación automática de estadísticas adecuadas para la planificación y control del sistema.
- Capacitación del personal.
- Mejoras en las condiciones de trabajo y en el clima laboral.
- Acceso a bancos de datos y generación de ellos.
- Información más asequible, confiable y oportuna.
- Elaboración de nuevos y más adecuados formularios y manuales.

La imagen que proyecta el sistema informático y las apreciaciones de sus usuarios, indican que su principal impacto radica en facilitar las tareas de los empleados del tribunal, a quienes se les han estandarizado y agilizado sus labores, liberándoles con ello bastante tiempo. El sistema mismo y el adiestramiento para su utilización, aseguran un margen bastante menor de error en las labores del personal, ya que éstos cuentan con una guía permanente sobre los pasos que deben seguir.

Los jueces tienen acceso a un procesador de textos y pueden reproducir ciertos modelos de sentencias. Sin embargo, ello no ha sido muy significativo en su quehacer, puesto que son pocos los que sacan partido a esa posibilidad. El sistema eventualmente opera en favor de un control más estricto de los plazos que les corren a los magistrados (como el para dictar sentencia) y una presión mayor para su cumplimiento, aún cuando subsisten mecanismos que posibilitan exonerarse de ellos. También se les genera a éstos una responsabilidad adicional, consistente en velar por la correcta utilización del sistema por parte de sus funcionarios. Este depende de los códigos que se utilicen y un error en ellos implica que toda la información quede distorsionada. Pero, como contrapartida, se les posibilita un control más preciso sobre las funciones que éstos realizan.

Habiéndose implementado la informática en los juzgados civiles, regidos por el principio dispositivo, su impacto sobre la duración global de los juicios, en opinión de éstos informantes, no parece ser significativo. En esos procesos los principales cuellos de botella se encuentran en el tiempo del juez y en los que se toman las partes para realizar los trámites que les corresponden. Sobre este último aspecto el sistema nada influye y sobre el tiempo del juez, como decíamos anteriormente, sus alcances son más bien limitados¹⁴⁰.

El mismo sistema no ha ayudado en este aspecto, generando estadísticas útiles para la determinación de la duración de los procesos, desagregadas por etapas, lo que podría ser una de sus ventajas más importantes.

La informática no ha permitido tampoco reemplazar ciertos registros, que la ley imperativamente exige, sino sólo su generación automática por el computador. Tampoco reemplaza al expediente material y no toda la información contenida en él se encuentra respaldada en el computador, ya que el texto de los escritos de las partes no se ingresan.

Igualmente ella no ha permitido la generación de una agenda diaria con las tareas que cada funcionario o el juez deben asumir ese día. Lo que hace el sistema es señalar el vencimiento de ciertos plazos. No es posible, por ejemplo, tener un listado previo de las audiencias diarias, que permita una adecuada distribución de éstas. Esto se debe a que en materia civil ellas se fijan para luego de cierto número de días contados desde la notificación de la resolución que llama a la audiencia. El tribunal no controla la fecha de esta notificación y sólo momentos antes de que deba concretarse la audiencia se entera de que se practicó la notificación que la fija.

Hay antecedentes que deben ser estudiados en profundidad y que llaman la atención. En la actualidad, sólo un 15% de los tribunales cuenta con apoyo computacional. Esos tribunales ocupan el 31% del total del personal del Poder Judicial y conocen tan sólo el 25% de las causas ingresadas al sistema, de acuerdo a cifras del año 1992. En otras palabras, los tribunales con apoyo computacional ocupan, en promedio, más personal que aquellos que no lo tienen y conocen menos causas por empleado, cuando la lógica indicaría que debiera suceder a la inversa.

Actualmente, los tribunales civiles de Santiago están sobrepoblados de funcionarios, siendo urgente una readecuación de las plantas que de cuenta de los cambios que ha significado la computación.

¹⁴⁰ Así parece ratificarlo la comparación entre los estudios ya citados sobre la duración de los procesos civiles en Santiago, practicados en épocas distintas por Carlos Cerda.

En definitiva, creemos que debiera pensarse en una adecuación de nuestra legislación procesal y orgánica a la informática y no solamente al revés, como ha sucedido hasta la fecha. Ello implicaría no duplicar esfuerzos y una más racional organización del tribunal, atendiendo a las ventajas que reporta este instrumento.

Igualmente habría que pensar en cómo hacer que el sistema sirviera aún más estrechamente los intereses de los jueces. Se ha sostenido permanentemente que sólo parte del tiempo que éstos dedican a sus cargos lo hacen físicamente en el tribunal y que la labor de redactar fallos continua, en muchas ocasiones, en sus casas. Pues bien, el sistema actual no permite trabajar con disquettes, para que los magistrados que lo desearan y tuvieran la posibilidad, pudieran trabajar en computadores personales en sus hogares y transportar luego la información almacenada al tribunal. Para los jueces resulta fundamental contar con acceso a bases de información legal y jurisprudencial. Ese servicio tendría un impacto muy directo sobre la eficiencia de la función jurisdiccional y sobre la legitimidad global del sistema.

En este mismo orden de ideas se ha sostenido que antes de pensar en la extensión del sistema, con un sofisticado programa de seguimiento de causas a todos los tribunales del país, sería conveniente evaluar la posibilidad de colocar computadores personales en los tribunales que no están siendo cubiertos actualmente, a disposición de los magistrados y ciertos funcionarios, con un procesador de textos y una planilla de cálculos. Evidentemente, esta es una alternativa menos costosa y de más fácil implementación.

Resulta urgente poder aprovechar las facilidades que hoy en día existen, estableciendo interconexiones con otros servicios públicos auxiliares de la administración de justicia, que han incorporado planes de informática, con lo que se podría facilitar y apurar enormemente ciertas gestiones procesales. En esa situación se encuentra el Registro Civil¹⁴¹, las policías de Carabineros e Investigaciones, el Servicio Médico Legal, etc.¹⁴² Unido a lo anterior, la puesta en marcha de correos electrónicos, al interior del Poder Judicial y con esos mismos servicios, tendría impactos significativos, desde el momento en que existe un alto número de actuaciones y certificaciones que un tribunal debe solicitar a otro.

¹⁴¹ Aún cuando habría que cuidar en este caso el uso que se le pueda dar a la información sobre antecedentes penales de los imputados de delitos.

¹⁴² El estudio realizado por la Universidad Católica de Valparaíso y el Ministerio de Justicia, sobre los procesos penales, indicó que en el 58% de los sumarios criminales existe algún tipo de actuación de Carabineros, con un tiempo promedio de duración de 36 días.
En el 67% de los sumarios existe algún tipo de actuación de investigaciones, con una duración promedio de 42 días.
En un 96% de los sumarios existe algún tipo de actuación del Registro Civil o Gendarmería, con una duración promedio de 40 días.
En el 47% de los sumarios existen actuaciones del Servicio Médico Legal, con una duración media de 42 días.
Citado por Haeussler. Op. Cit. Pág. 412.

No ha sido definido en realidad un plan de extensión del sistema. En principio, profesionales de la Corporación entrevistados, piensan que las prioridades son las siguientes:

- Consolidar el sistema en funcionamiento en los tribunales civiles y laborales de Santiago, el cual deberá ampliarse para seguir respondiendo adecuadamente a las demandas de los usuarios. Actualmente es notoria la falta de equipos adecuados en los juzgados civiles, lo que redundará en lentitud del sistema y que éste cada cierto tiempo se "caiga", lo que no sólo genera problemas operativos, sino también una cierta deslegitimación del sistema para los usuarios.¹⁴³
- Exportarlo al resto de los tribunales civiles y laborales del país.
- Desarrollar y aplicar sistemas para los juzgados de menores y del crimen.
- Desarrollar y aplicar sistemas para los juzgados de competencia común.

La extensión del sistema importa afrontar dificultades bastantes más considerables que las asumidas hasta la actualidad. Los problemas técnicos son significativos si se tiene en cuenta lo distantes y aislados que se encuentran algunos de nuestros tribunales de letras. Igualmente, la simple extensión de lo existente puede entrar en conflicto con las realidades particulares de las distintas regiones, las que, por lo menos, harían necesarias ciertas adaptaciones.

Debe siempre tenerse presente que el sistema ha sido diseñado sobre la base de un procedimiento escrito, altamente formalizado.¹⁴⁴ Un cambio procedimental hacia la oralidad, debiera tener consecuencias, no sólo en el desarrollo mismo de los programas, sino en el objetivo de la computación. Igualmente, debe estarse alerta de que los esfuerzos institucionales en términos de recursos, de tiempo, de capacitación y de adaptación de sus funcionarios, guarde relación directa con los beneficios concretos que se reciban, de tal modo que no lleve a la postergación de nuevos desafíos que el sistema debe asumir para su modernización.

¹⁴³ Actualmente se está en proceso de licitación para ampliar hardware.

¹⁴⁴ La misma utilidad de los procesadores de texto disminuye en procedimientos orales en que el registro de muchas de las actuaciones se hace por otros medios. Por otra parte la restricción de la delegación de funciones debe llevar a que el sistema informático impacte mucho más directamente en el tiempo del juez que en el de los empleados. Otras ideas sobre la asociación entre sistema escrito e informática se encuentran en el artículo de Alberto Binder "Informática Jurídica y Gestión Judicial". En "Justicia Penal y Estado de Derecho". Ad-Hoc. Buenos Aires, 1993. Donde se señala, a propósito de los procedimientos penales, que la informática de gestión "no solucionará los problemas fundamentales de la justicia penal, mientras la administración de justicia siga atada a un modelo inquisitivo, propio ya de la historia del Derecho." Pág. 198.

En definitiva, como hemos señalado reiteradamente, la evolución del sistema informático debe ir a la par con el desarrollo general del sistema judicial, no obteniéndose un gran beneficio al tener un sistema informático "de punta", sobredimensionado en relación al resto del sector, si en él se siguen haciendo las cosas más o menos igual que antes.¹⁴⁵

5.5 Estadísticas Judiciales.

Las estadísticas que genera actualmente el sistema tienen dos grandes vertientes: la interna, consistente en la elaboración de estados bimensuales que deben remitir los distintos tribunales a las Cortes respectivas y los informes estadísticos que a partir de ellos da a conocer el Presidente de la Corte Suprema, junto a la inauguración del año judicial los días 1 de marzo de cada año; y la externa, que obedece a la información solicitada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), a partir de la cual se elaboran los anuarios de justicia (el último de éstos publicado corresponde al año 1989, estando por aparecer el de 1990).¹⁴⁶

En general, la tarea de recolectar la información para la elaboración de los informes estadísticos no es bien considerada dentro de los tribunales, donde no se percibe claramente la utilidad que ello les puede reportar, por lo que les es asignada esa misión comúnmente a los funcionarios menos diestros. Por lo general ella no es obtenida computacionalmente, e incluso el INE ha rechazado la que se le ha enviado de ese modo.

¹⁴⁵ En el artículo de Alberto Binder antes citado: "Informática Jurídica y Gestión Judicial", se señala: "Vemos pues que la informática de gestión se encuentra en una relación dual respecto de la actividad de los jueces. Cuando ella está al servicio de la recuperación de los principios básicos de una administración de justicia democrática y republicana, cuando ella es condición positiva de la recuperación del poder jurisdiccional y del verdadero protagonismo de los jueces, es un instrumento valioso, al servicio de la reforma de los sistemas judiciales. Pero si, por el contrario, la informática pretende convertirse en el eje de esa transformación olvidando que nuestras administraciones de justicia necesitan un replanteo profundo del lugar político-institucional que ellas ocupan en las nuevas democracias latinoamericanas. Cuando ella pretende que la transformación de la justicia es sólo un problema de agilización de trámites judiciales, deja de ser un instrumento al servicio del cambio sino, muy por el contrario, un instrumento que crea nuevas formas de registro, más eficaces quizás que las viejas actas, pero tanto o más alejadas de la vida real que ellas, tan alejadas de la vida de las personas como hoy lo están las hojas borrosas de los expedientes". Pág. 199.

¹⁴⁶ En los últimos tiempos se ha realizado un importante esfuerzo por reducir la demora en publicación de estos anuarios, lamentablemente, parece que nuevamente éstos comenzarán a distanciarse.

Los estados bimensuales representan, en esencia, las causas falladas por el tribunal y en estado de serlo (en materia penal se incluye la información sobre reos presos). La información del INE, es básicamente de ingresos y egresos de causas, divididos por materia y por motivo de término.

La información que registra el INE se obtiene mediante el llenado de un formulario de compleja factura (se llena mensualmente en los tribunales de menores y del trabajo y anualmente en los civiles y criminales). Esa sola circunstancia permite explicar problemas en su confiabilidad.

La Corporación Administrativa, en conjunto con el INE, han ido introduciendo constantemente modificaciones a los formularios y capacitando al personal llamado a llenarlos, pero aún hay mucho que hacer en este terreno.

En general la información tiene distorsiones importantes. Personas vinculadas al tema estiman que esas distorsiones alcanzan a un 20% de los datos consignados en los anuarios del INE.¹⁴⁷ Los estados de juzgados civiles, al ser objeto de escasa revisión y control por los superiores no sean llevados con mucha precisión. Los jueces se valen de múltiples expedientes para que en ellos no se refleje el eventual retraso en el fallo de los asuntos. Distinto es lo que sucede en los estados de juzgados criminales, en que gracias a un interés creciente por la información que en ellos aparece, se ha ido exigiendo cada vez con más fuerza su fidelidad. Quizás en esta materia la distorsión más importante está constituida por los llamados partes de mesón, que son aquellas denuncias que ciertos tribunales no ingresan hasta que no sean ratificadas por el denunciante. Si ello nunca ocurre, nunca son registradas como causas pendientes en el tribunal. Sin embargo, este fenómeno ha ido decreciendo en el último tiempo y en la actualidad tan sólo 15 tribunales en todo Chile (ubicados todos en la Región Metropolitana) siguen haciendo uso de este sistema. La cifra que representan estos partes de mesón es, en todo caso, nada despreciable, pues alcanzó a 32.554 causas en 1992, según antecedentes de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

El sistema informático en funcionamiento en los juzgados civiles, no ha sido útil para eliminar estas distorsiones, puesto que se alimentó en un principio con causas que estaban en los estantes de los tribunales y que luego no fueron dadas de baja cuando terminaron (en esto influyó el largo rodaje de la computación). Sería indispensable hacer una completa revisión en cada juzgado para determinar qué asuntos se encuentran en tramitación y en que estado están los restantes.

¹⁴⁷ Por ejemplo, los de los años 1988 y 1989 consignan cifras absolutamente idénticas en cuanto al número de causas concluidas por Cortes de Apelaciones.

Puede decirse que hoy en día las estadísticas son empleadas por el sistema sólo en cuanto a las decisiones globales que deben hacerse, fundamentalmente en el orden de justificar la creación de nuevos tribunales. También han comenzado a ser utilizadas por la academia, cada vez más interesada por el tema del funcionamiento del Poder Judicial, lo que ha servido para poner en evidencia las limitaciones de la información que se obtiene. En el quehacer cotidiano de los tribunales no es tomada en cuenta, fundamentalmente al no existir programas de control de productividad o para hacer frente al retraso. Por lo demás, los datos que arrojan las actuales estadísticas son sumamente limitados para esos efectos. Solamente se cuenta con estadísticas sobre carga de trabajo, en términos globales, pero no de gestión, que de cuenta de la duración de los procesos, desagregados por etapas y que sea capaz de mostrar los cuellos de botella del sistema.

Ejemplo de lo anterior es que en materia criminal las estadísticas actuales no permiten saber con certeza cuando estamos realmente frente a un proceso criminal (con una persona imputada), cuánto tiempo se demora en ser sentenciada una persona desde que es puesta a disposición del tribunal, ni otros datos de similar relevancia. De hecho, los antecedentes que se disponen en Chile sobre la demora de los procesos han debido ser obtenidos en base a estudios muestrales.

Lo anterior debiera llevar a iniciar un proceso completo de revisión de la información estadística, desde la definición de qué medir (en la cual debieran participar los magistrados, administradores y académicos interesados en estudiar el sector), hasta la validación de los datos actualmente existentes. Igualmente debiera redefinirse la forma cómo se obtendrá la información, facilitándose en todo lo que se pueda el procedimiento y acudiéndose a la informática en la medida que sea posible.

Debiera asegurarse que los antecedentes empíricos sean considerados al momento de tomar las decisiones más importantes sobre el sector.

5.6 Gestión del despacho judicial.

Más allá de lo que ya se ha ido señalando sobre este aspecto, a raíz de las cuestiones precedentemente analizadas, quisiéramos resaltar algunos aspectos especialmente significativos sobre la administración de las unidades jurisdiccionales en el sistema chileno:

- El horario de funcionamiento de los tribunales es de medio día, algunos en las mañanas, otros en las tardes. Es común que en Juzgados de competencia común rurales se trabaje todo el día, con un descanso largo a la hora del almuerzo, pero en ellos también sólo se atiende público medio día. Los días sábados no son hábiles, funcionando sólo un turno en Juzgados Criminales y Cortes de Apelaciones. Anualmente hay un período de vacaciones de un mes (el de Febrero), pero ello no se aplica a los juzgados del crimen. En los civiles y las Cortes de Apelaciones y Suprema se establece un turno para conocer de los asuntos que deben continuar con su tramitación.
- El margen que la ley deja a los tribunales para ordenar la forma en que éstos ejecutarán su misión es bastante amplio. La ley procesal define ciertos trámites y pasos a los cuales debe ajustarse el tribunal, pero nada dice sobre cómo debe organizarse el tribunal para cumplirlos, salvo en ciertos asuntos muy específicos. Esta tarea queda entregada al sistema y a cada juez en particular.
- Pese a haber ciertas pautas comunes que se siguen entre diversos tribunales, por razones fundamentalmente de costumbre, es posible percibir grandes diferencias de cómo se hacen las cosas de un juzgado a otro y, principalmente, enormes distancias en el rendimiento entre todos ellos. Ello se aprecia en la duración de los procesos y el número de sentencias dictadas por tribunal, donde las diferencias son tan notables que no se pueden explicar por la sola fragilidad de los instrumentos estadísticos disponibles.
- No existen sistemas de control de productividad al interior del sistema. No hay tampoco herramientas adecuadas para medirla. No existen mecanismos de incentivos para premiar adecuadamente a los más eficientes, o para reconocer a los que no lo son.
- Las competencias internas en materia de conducción de la administración de los tribunales no están debidamente definidas entre juez y secretario.
- Uno de los temas centrales en la administración de las unidades jurisdiccionales es la asignación de tareas a los funcionarios, pues es de los que mayor impacto tiene en el desarrollo del sistema.
- No se han realizado en Chile experiencias de estudios organizacionales de juzgados de primera instancia.¹⁴⁸

¹⁴⁸

A la fecha de elaboración de este trabajo, se encontraba en desarrollo una investigación de ese tipo encargada por CPU a INVERTEC IGT S.A., respecto de los Juzgados Laborales de Santiago y San Miguel.

- Se está explorando la idea de introducir secretarías comunes para un conjunto de tribunales que comparten un mismo espacio físico. El único avance concreto que en este aspecto se ha realizado es la centralización de los servicios contables y de expedición de cheques en los juzgados de menores de Santiago.

El camino a seguir en este aspecto debe estar orientado por la máxima de liberar a los magistrados de toda aquella actividad administrativa que no sea indispensable que ellos asuman. En este sentido, como hemos señalado anteriormente, la informática y la creación de secretarías comunes tendrían un impacto significativo.

Ello no debe llevar a que los magistrados guarden distancia frente a las decisiones administrativas. Al contrario, ellas deben comenzar a ser valoradas como muy influyentes para la función que desarrollan, comprendiendo que ésta es un servicio que se brinda al público. Con ese fin es indispensable que los magistrados se involucren activamente con la labor de la Corporación Administrativa y de sus unidades descentralizadas, sobre todo si ellas en el futuro asumen más responsabilidades a este nivel micro.

Igualmente, los magistrados deben asumir más directamente su responsabilidad en la eficiencia general del sistema. Es necesario que ellos controlen las variables que más inciden en la duración de los procesos y se fijen metas cada vez más exigentes en cada una de ellas, introduciéndose en programas de reducción del retraso. Deben establecerse con ese fin y para aumentar la calidad del servicio, controles internos de productividad. El éxito de ellos depende de la motivación de los participantes y del compromiso de quienes los lideran.

Manejo de Registros y Archivos.

Nuestra legislación establece la necesidad de llevar una enorme cantidad de libros para registrar información relativa a la labor del tribunal. Una encuesta recientemente practicada por CPU, a secretarios de tribunales, arrojó como uno de sus resultados que ninguno de ellos llevaba la totalidad de los libros que la legislación establece.¹⁴⁹ Eso permite también suponer que esos libros tampoco son llevados de una manera uniforme.

No existen, del mismo modo, criterios comunes, para decidir la oportunidad para archivar una causa, ni sobre como hacerlo materialmente.

¹⁴⁹ Los libros sobre los que se consultó en ese estudio fueron los de: sentencias, registro de cuentas corrientes, medidas disciplinarias, decretos económicos, correos, asistencia, turnos, ingreso, salidas del tribunal, receptores, defensores, remates, custodia y otros. "Determinación del Rol de los Secretarios de los Juzgados de Letras y Análisis de una Posible Reasignación de Funciones", de Alex Caroca y Carlos Cerda. CPU. Pág. 40.

La Corporación Administrativa del Poder Judicial está iniciando los pasos para uniformar esta materia y hacerla compatible con los adelantos informáticos. En los juzgados laborales, se ha ideado un sistema de registros que facilita la obtención de información estadística y que permite que los que no están informatizados puedan con facilidad proporcionar la misma información que los que sí lo están.

En todo caso, una racional adecuación de los registros implicará reformas legislativas, ya que muchos de ellos tienen actualmente consagración legal, aún cuando en la hora actual su utilidad pueda ser muy menor.

Otro aspecto que hay que considerar, es el manejo físico de los expedientes, cuyo volumen es considerable. La introducción de modernas tecnologías, como los scanners ópticos o la microfilmación, facilitan el archivo de escritos y la recuperación de la información, que de otro modo está expuesta a deterioros y pérdidas que son comunes en nuestro sistema judicial.

5.7 Infraestructura judicial.

La infraestructura judicial presenta a todas luces múltiples deficiencias graves a lo largo del país.

Un cálculo estándar indica que debe invertirse anualmente en el mantenimiento de una construcción entre un 1 y un 5% de su valor. En Chile ello jamás ha sido cumplido.¹⁵⁰

Un levantamiento completo con una evaluación general está siendo realizada en la actualidad por el Ministerio de Obras Públicas, esperándose su conclusión para mediados del año 1994. Ese estudio es vital para un plan que permita priorizar adecuadamente los esfuerzos y recursos en este tema.

Actualmente, la Corporación se ha propuesto la construcción de inmuebles para juzgados, puesto que la habilitación de aquellos originalmente construidos para ser destinados a habitación o locales comerciales, aparte de ser costosa, nunca permite obtener un inmueble totalmente apto para las funciones judiciales. Por lo mismo, se tiende a preferir la propiedad de los mismos frente al arrendamiento de ellos.

Se está avanzando en la definición de un modelo de unidad judicial, como se ha sugerido con anterioridad, dándole participación en esa tarea a magistrados¹⁵¹.

¹⁵⁰ Distinta es la situación de los sistemas y equipos que pertenecen al Poder Judicial (ascensores, computadores, etc.), las cuales tienen contratados planes de mantención que satisfacen todas las necesidades.

Conforme a esos criterios, la Corporación Administrativa del Poder Judicial ha definido que los juzgados debieran tener los siguientes metrajes construidos:

TIPO DE JUZGADO		METROS CUADRADOS CONSTRUIDOS
Menores		380
Civiles		420
Laborales		380
Criminales		500
Comunes	Grande	550
	Mediano	420
	Chico	380

En cuanto a los espacios se ha intentado construir en terrenos que permitan el crecimiento futuro, ya sea del mismo tribunal o bien mediante la agregación de uno nuevo.

Igualmente, se ha intentado, al construir edificaciones para nuevos juzgados, reemplazar conjuntamente las de los antiguos del lugar. Esta política está siendo discutida con el Ministerio de Hacienda.

El otro gran capítulo en lo referido a infraestructura está constituido por las viviendas fiscales. Tiene derecho legal a ellas los jueces y secretarios, funcionarios que alcanzan la cantidad de 937. En la actualidad hay sólo 210 viviendas disponibles, por lo que existe un déficit de 727 a nivel nacional. A los funcionarios que no se les puede ofrecer la vivienda que les corresponde se les compensa con una asignación que alcanza al 10% de su sueldo base. Esa cantidad resulta insuficiente por lo general para pagar un arriendo. Por lo demás, en algunas localidades simplemente no existe oferta de casas para tomar en arriendo, lo que se ha traducido en un serio obstáculo para llenar las correspondientes vacantes.

¹⁵¹ En el caso del Edificio que se construirá en Avenida España, se siguió el expediente de someter el proyecto a los arquitectos del país que hubiesen obtenido el premio nacional de arquitectura, seleccionándose entre ellos el escogido para construirlo.

5.8 Bibliotecas.

Actualmente sólo la biblioteca de la Corte Suprema funciona como tal en el Poder Judicial, de la cual no puede, el público general, retirar libros. Está abierta eso sí a todo público que desee consultar allí la literatura. También existen incipientes bibliotecas en las Cortes de San Miguel y Valparaíso.

Los restantes tribunales están sólo provistos de algunos textos legales básicos.

La Corporación Administrativa destina anualmente recursos para la compra de libros, de acuerdo a las demandas que presentan los mismos magistrados. En el curso del año 1993 se invirtieron en este rubro \$ 55 millones (U\$ 134.146.-).

Urge la elaboración de un plan en esta materia que compatibilice el indispensable acceso a los bancos de datos a que nos referíamos anteriormente, con la información escrita de carácter legal, jurisprudencial y doctrinaria, que requieren los magistrados.

CAPITULO II

EL MINISTERIO DE JUSTICIA, SERVICIOS AUXILIARES DEL SISTEMA JUDICIAL Y LA PROFESIONAL LEGAL

1. El Ministerio de Justicia.

El Ministerio se rige por el Decreto Ley Nro. 3.346 de 1980, que fijó su Ley Orgánica. Su estructura se compone del Ministro y su Gabinete, la Subsecretaría¹⁵², las Divisiones Jurídica, Judicial y de Defensa Social, la Oficina de Planificación y Presupuestos y 13 Secretarías Regionales Ministeriales.

Sus funciones principales son:

- Realizar un estudio crítico de las normas constitucionales y de la legislación civil, penal, comercial y de procedimiento.
- Asesorar al Presidente de la República en los nombramientos de jueces, funcionarios de la administración de justicia y demás empleados del Poder Judicial, así como en el ejercicio de la atribución constitucional especial de velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial.
- Asesorar a los Tribunales de Justicia en materias técnicas a través de los organismos de su dependencia.
- Velar por la prestación de asistencia jurídica gratuita.
- Crear establecimientos penales de tratamiento y rehabilitación penitenciaria.

Las entidades dependientes o relacionadas con el Ministerio de Justicia son:

- El Servicio Nacional de Menores.
- Gendarmería de Chile.
- El Servicio Médico Legal.
- El Servicio de Registro Civil e Identificación.

¹⁵² Se desempeñan en ella aproximadamente 150 personas.

- La Fiscalía Nacional de Quiebras.
- Las Corporaciones de Asistencia Judicial.
- La Oficina Nacional del Retorno.

El Ministerio de Justicia se ha propuesto como objetivos en el último período emprender, utilizando su iniciativa legislativa, modificaciones al funcionamiento del sistema judicial, enfrentando con especial énfasis los temas vinculados a los derechos humanos y la organización judicial. Igualmente, en el plano operativo se han hecho esfuerzos por solucionar los déficits que en materia de dotación, infraestructura y de recursos en general presentaban tanto el Poder Judicial como los servicios dependientes del ministerio y que prestan una labor de auxiliares del primero. Ello se ha traducido en sustanciales aumentos presupuestarios, los que, sin embargo, aún representan porcentualmente asignaciones relativamente bajas del erario nacional.

El Ministerio debe enfrentar como obstáculos su escasa capacidad para generar políticas coherentes y de mediano y largo plazo en su sector y, también deficiencias en su capacidad de gestión. Debe hacerse notar que al Ministerio le cabe orientar la labor de servicios cuya dotación de personal especializado es abrumadoramente mayor que aquella con que cuenta esa Secretaría de Estado. A lo anterior debe sumarse que se trata de servicios con fuertes tradiciones institucionales.

Lo anterior ha redundado que los cambios experimentados hasta la fecha se hayan situado fundamentalmente en el orden cuantitativo, para paliar urgentes e impostergables necesidades, pero sin alcanzar a la definición de una política más global y de largo plazo frente al sector.

Los cuadros que siguen reflejan el presupuesto del Ministerio de Justicia, el primero incluyendo al Poder Judicial y los servicios dependientes del ministerio y, el segundo, sólo los gastos propios de operación del gabinete ministerial, la subsecretaría y las divisiones que lo componen.

**CONSOLIDADO MINISTERIO DE JUSTICIA
M\$ JUNIO 1993¹⁵³**

SUBT.	CLASIFICACION	EJECUCION	EJECUCION	EJECUCION	PRESUPUESTO PROYECTADO 1993	PROPOSICION HACIENDA 1994
		1990	1991	1992		
	INGRESOS	40.736.901	45.441.942	51.208.377	64.285.945	76.250.089
01	INGRESOS DE OPERACION	4.094.427	4.049.525	4.519.507	4.914.538	5.268.092
04	VENTA DE ACTIVOS	5.832	10.071	19.996	10.222	10.720
05	RECUPERACION DE PRESTAMOS	0	203	334	0	0
06	TRANSFERENCIAS	2.695.477	2.489.150	3.407.512	3.279.229	3.930.533
07	OTROS INGRESOS	102.566	82.059	206.166	84.017	53.500
09	APORTE FISCAL	33.122.834	37.752.978	40.711.142	54.751.895	65.834.123
10	OPERACIONES AÑOS ANTERIORES	848	0	0	0	0
11	SALDO INICIAL DE CAJA	878.917	1.057.956	2.343.720	1.246.044	1.153.121

GASTOS

21	GASTOS EN PERSONAL	14.364.884	15.887.886	18.608.034	24.048.474	25.715.733
22	BIENES SERVICIOS CONSUMO	7.823.915	7.531.600	8.116.938	8.962.691	11.508.590
24	PRESTACIONES PREVISIONALES	134.678	118.925	33.702	173.978	169.518
25	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	14.731.813	15.886.779	17.829.361	21.197.119	21.245.726
31	INVERSION REAL	1.663.900	1.920.616	3.504.692	12.432.237	15.909.891
32	INVERSION FINANCIERA	0	575.827	1.164.162	(1.566.531)	0
33	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	85.719	485.663	593.651	312.014	1.589.148
60	OPERACIONES AÑOS ANTERIORES	7.646	25.626	64.576	183.902	16.362
70	OTROS COMPROMISOS PENDIENTES	163.981	163.100	283.987	376.056	92.621
90	SALDO FINAL DE CAJA	0	0	0	(1.833.995)	2.500
	GASTOS	38.976.536	42.596.022	50.199.103	64.285.945	76.250.089

SECRETARIA Y ADMINISTRACION GENERAL
M\$ JUNIO 1993¹⁵⁴

SUBT	CLASIFICACION	EJECUCION	EJECUCION	EJECUCION	PRESUPUESTO PROYECTADO 1993	PROPOSICION HACIENDA 1994
		1990	1991	1992		
	INGRESOS	4.101.665	5.241.593	6.386.221	11.669.497	14.152.294
01	INGRESOS DE OPERACION	3.288	3.247	3.550	3.200	3.200
04	VENTA DE ACTIVOS	4.143	0	5.517	18	
05	RECUPERACION DE PRESTAMOS	0	203	334		
06	TRANSFERENCIAS	1.315.456	906.888	981.382	970.845	1.857.856
07	OTROS INGRESOS	6.028	3.716	7.285	9.385	2.000
09	APORTE FISCAL	2.435.360	3.658.231	4.042.535	9.970.599	11.389.238
10	OPERACIONES AÑOS ANTERIORES	848	0	0		
11	SALDO INICIAL DE CAJA	336.543	669.308	1.345.518	715.450	900.000

GASTOS

21	GASTOS EN PERSONAL	667.138	643.364	620.526	716.903	754.580
22	BIENES SERVICIOS CONSUMO	570.832	209.407	191.533	195.334	195.000
24	PRESTACIONES PREVISIONALES	28	206	70	258	258
25	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	512.991	510.719	707.549	1.265.598	1.039.866
31	INVERSION REAL	1.366.223	1.597.367	2.915.809	10.996.489	12.115.654
32	INVERSION FINANCIERA	0	575.827	1.164.162	(1.566.531)	
33	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	51.939	65.562	36.596	45.436	45.436
60	OPERACIONES AÑOS ANTERIORES	0	0	0	500	500
70	OTROS COMPROMISOS PENDIENTES	13.828	5.694	1.901	6.080	1.000
90	SALDO FINAL DE CAJA	0	0	0	9.430	
	GASTOS	3.182.979	3.608.146	5.638.146	11.669.497	14.152.294

2. Gendarmería de Chile.

¹⁵⁴

Fuente: Ministerio de Justicia.

Su finalidad básica es atender, vigilar y rehabilitar a las personas que, por resolución de autoridades competentes, hayan sido detenidas o privadas de libertad y cumplir con las restantes finalidades que les asigna la ley.

Le corresponde así dirigir todos los establecimientos penales del país y velar por la seguridad de ellos; cumplir las órdenes judiciales relativas al ingreso, guarda y libertad de las personas; atender a las personas privadas de libertad; readaptarlas; resguardar la seguridad interna de los recintos donde funcionan el Ministerio de Justicia y los Tribunales de Justicia.

Para cumplir su labor, cuenta Gendarmería de Chile con 144 unidades penales y especiales, de los siguientes tipos: 54 centros de detención preventiva; 37 centros de readaptación social; 9 centros de orientación femenina; 5 centros de educación y trabajo; 5 secciones agrícolas; 26 secciones de tratamiento en el medio libre; 2 centros abiertos y 6 secciones de cárceles administradas por Carabineros.

El gobierno del Presidente Aylwin en esta materia llevó adelante un plan de saneamiento, básicamente destinado a proporcionar condiciones mínimas de seguridad y de vida digna a los reclusos y gendarmes. Se trataba de un sector a no dudarlo sumamente abandonado en los últimos años, enfrentado a demandas muy severas por el aumento de la población penitenciaria, ya sea por delitos de carácter político o común. Los problemas de inseguridad ciudadana, exacerbados durante la transición a la democracia, constituyen una razón adicional para priorizar este sector.

Con tal fin se han realizado las siguientes acciones:

- Se ha elaborado un plan de aumento de personal, en plena ejecución, que culminará en 1995. Significará aumentar de 5.049 funcionarios que existían en 1990 a 7.163. En Enero de 1993 el personal autorizado era de 6.463.
- Se ha aumentado considerablemente el pago de las horas extraordinarias. A diciembre de 1992, el pago correspondía a más de 86 por ciento del total trabajado. En 1990, esta cifra era menor al 19 por ciento.
- Se resolvió unificar los sistemas previsionales para el servicio, a fin de hacerlos concordantes con la labor penitenciaria. Para ello se logró la promulgación de una ley, en 1992, que incorpora al personal de Gendarmería a la Dirección de Prevención de Carabineros (Dipreca).
- Se ha aumentado la cobertura de las medidas alternativas y los beneficios en el medio libre.
- Se están adoptando medidas para erradicar de las Unidades Penales a los menores inimputables y a los insanos (enfermos mentales).

- Se han aumentado los elementos necesarios para la atención y permanencia en los Recintos Penales, como literas, colchones, frazadas, alimentación, medicamentos y equipamiento médico dental.
- Se ha ampliado la dotación de vehículos y se han adquirido elementos de seguridad para los vigilantes.
- Se está reduciendo el hacinamiento y promiscuidad de la Unidades Penales, a través de la concreción de diversos proyectos de inversión en infraestructura.
- Se dictó el nuevo Reglamento de Establecimiento Penitenciarios, acorde con los convenios internacionales sobre derechos humanos suscritos por Chile.

Estos cambios han demandado un aumento importante de los recursos destinados al sector, tal como se demuestra en el siguiente cuadro:

GENDARMERIA DE CHILE
M\$ JUNIO 1993¹⁵⁵

SUBT	CLASIFICACION	EJECUCION	EJECUCION	EJECUCION	PRESUPUESTO PROYECTADO 1993	PROPOSICION HACIENDA 1994
		1990	1991	1992		
	INGRESOS	15.064.31	16.989.514	19.520.722	22.029.444	29.762.575
01	INGRESOS DE OPERACION	367.934	417.768	412.552	361.457	300.000
04	VENTA DE ACTIVOS	610	4.768	4.629		4.700
06	TRANSFERENCIAS	0	114.241	389.942		
07	OTROS INGRESOS	50.126	42.457	113.333	36.531	25.000
09	APORTE FISCAL	14.518.91	16.266.721	18.150.712	21.478.366	29.432.875
11	SALDO INICIAL DE CAJA	126.729	143.424	449.554	148.295	

GASTOS

21	GASTOS EN PERSONAL	9.252.508	10.463.999	13.115.743	16.924.917	18.411.146
22	BIENES SERVICIOS CONSUMO	4.835.158	5.074.044	5.375.987	5.710.389	7.127.661
24	PRESTACIONES PREVISIONALES	89.139	91.529	29.322	169.260	169.260
25	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	478.872	494.670	484.002	448.124	741.203
31	INVERSION REAL	95.259	175.712	374.889	435.030	3.072.926
33	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	33.780	30.424	101.482	144.967	189.017
60	OPERACIONES AÑOS ANTERIORES	5.536	20.812	62.972	11.362	11.362
70	OTROS COMPROMISOS PENDIENTES	73.169	94.573	35.000	35.000	40.000
90	SALDO FINAL DE CAJA	0	0	(1.849.605)	(1.849.605)	
	GASTOS	14.863.42	16.443.763	22.029.444	22.029.444	29.762.575

La situación actual del servicio, es posible apreciarla en los siguientes cuadros, los que dan cuenta del volumen de población recluida sujeta a control de gendarmería.

EVOLUCION POBLACION PENAL 1974-1993¹⁵⁶

Año	Detenido %	Procesados %	Condenados %	Total	Indice
74	26.79	43.39	29.80	14.530	100
75	16.29	46.86	36.84	15.184	104.50
76	13.39	48.06	38.54	15.769	108.53
77	11.29	46.72	41.97	15.360	105.71
78	10.69	44.38	44.92	14.532	100.01
79	11.50	45.40	43.10	14.915	102.65
80	12.05	47.75	40.20	15.230	104.82
81	12.58	48.28	39.13	14.726	101.35
82	11.75	46.70	41.56	16.598	114.23
83	11.08	46.11	42.81	18.525	127.49
84	10.83	44.83	44.34	19.222	132.29
85	10.28	42.25	47.46	20.235	139.26
86	10.52	44.01	47.46	21.348	146.92
87	9.77	45.84	44.39	23.376	160.88
88	9.32	44.86	45.81	24.975	171.88
89	9.61	42.66	47.73	25.206	173.47
90	10.14	40.63	49.23	23.229	159.87
91	10.52	43.82	45.76	21.561	148.43
92	10.17	49.04	40.93	20.989	144.56

93

Enero	11.32	48.81	39.96	20.900	143.86
Febrero	11.54	48.16	40.43	21.228	146.18
Marzo	10.28	49.03	40.81	21.267	146.44
Abril	9.23	49.34	41.53	21.127	145.42
Mayo	10.94	48.92	40.23	21.370	147.12

156

Fuente: Gendarmería de Chile: "Delincuencia en Chile: Evolución y Perspectivas".

Promedio Ultimos Doce Meses (junio 92 - mayo 93)

10.14	49.32	40.61	21.108	145.32
-------	-------	-------	--------	--------

Para asumir la responsabilidad de custodiar a este alto volumen de reclusos, Gendarmería cuenta, como se ha dicho, con una infraestructura sumamente deteriorada. Los cuadros que se contienen a continuación muestran el estado actual de ésta y los índices de sobrepoblación existentes en los últimos años en ellas.

ESTADO MATERIAL DE LA INFRAESTRUCTURA CARCELARIA¹⁵⁷

ESTADO MATERIAL	SUPERFICIE ACTUAL M2	%	CON PROYECTO DE INVERSION M2	%
DEFINITIVA	141.669	50,34	219.080	62,97
RECUPERABLE	120.071	42,66	115.081	33,08
IRRECUPERABLE	19.902	7,00	13.741	3,95
	281.642	100.00	347.902	100.00

CAPACIDAD UNIDADES PENALES POR SEXO Y EDAD¹⁵⁸

AÑO	HOMBRES ADULTOS			MUJERES			MENORES		
	Número	Capacidad	Sobrep	Número	Capacidad	Sobrep	Numero	Capacidad	Sobrep.
1989	22.512	14.282	8.230	1.160	1.294	0	860	1.179	0
1990	21.395	14.282	7.113	1.020	1.294	0	814	1.179	0
1991	19.815	14.282	5.533	999	1.294	0	746	1.179	0
1992	19.310	14.282	5.028	1.092	1.294	0	673	1.179	0

En cuanto a la población sujeta al control de Gendarmería pero en el medio libre, los antecedentes son los siguientes:

¹⁵⁷ Fuente: Ministerio de Justicia: "Cómo Vamos en Gestión Presupuestaria".

¹⁵⁸ Fuente: Ministerio de Justicia: "Cómo Vamos en Gestión Presupuestaria".

EVOLUCION DE LA POBLACION SUJETA A MEDIDAS ALTERNATIVAS¹⁵⁹

PROMEDIO DEL AÑO	LIB. VIGILADA POBLACION	REM. CONDIC. POBLACION	RECL. NOCTURNA POBLACION	TOTAL LEY 18.216	LIB. CONDICIONAL POBLACION
1987	594	11.528	563	12.685	1.324
1988	808	15.895	621	17.324	1.563
1989	1.252	18.421	709	20.382	2.006
1990	1.556	13.926	636	16.118	2.201
1991	1.787	17.117	690	19.594	3.327
1992	2.288	18.412	736	21.436	4.214

Este aumento en la cobertura ha sido posible por la ampliación en la dotación del personal encargado del medio libre, como se aprecia en el siguiente cuadro:

TRATAMIENTO EN EL MEDIO LIBRE¹⁶⁰

AÑO	DELEGADOS DE LIBERTAD VIGILADA	PROFESIONALES	ADMINISTRATIVOS	TOTAL DOTACION
1990	45	7	23	75
1991	52	7	31	90
1992	69	11	33	113
1993	89	11	33	133

Existe conciencia que una primera etapa destinada a los factores más urgentes que se han mencionado, debe dar en la actualidad paso a otra que privilegie el tratamiento de los reclusos y el aumento en la utilización y efectividad de las medidas alternativas a las penas privativas de libertad. Estos son los desafíos que ha asumido la actual dirección del servicio.

Externamente también se ha planteado por algunos sectores la necesidad de reevaluar el sistema de gestión penitenciaria existente en el país, sugiriendo la consideración de privatizar al menos algunos aspectos de este servicio.¹⁶¹

¹⁵⁹ Fuente: Ministerio de Justicia: "Cómo Vamos en Gestión Presupuestaria".

¹⁶⁰ Fuente: Ministerio de Justicia: "Cómo Vamos en Gestión Presupuestaria".

¹⁶¹ Ultimamente, trabajos del Instituto Libertad, de la Fundación Paz Ciudadana y algunos editoriales del Diario "El Mercurio", han postulado con insistencia esta solución. El Ministerio de Justicia se ha manifestado abierto a discutir dicha posibilidad, circunscribiéndola, en una primera etapa, a los servicios alimentarios de los reclusos.

Igualmente, se ha sostenido que es conveniente tender hacia una Ley General Penitenciaria, ya que un reglamento, se ha comprobado, no es un instrumento eficaz para imprimir cambios a los sistemas internos de los mismos servicios que intervienen en su dictación. Quizás lo más importante en este orden de ideas es el establecimiento, al igual que en otros países, de Juzgados de Ejecución Penitenciaria, devolviendo a la magistratura el control sobre los derechos de los presos y los beneficios de que pueden ser merecedores.

3. Servicio Nacional de Menores.

En materia de menores¹⁶², el Estado entiende como su responsabilidad ejecutar las acciones necesarias para asistir o proteger a los que se encuentren en situación irregular y estimular, orientar, coordinar y supervisar técnicamente la labor que realizan las entidades públicas o privadas que coadyuvan con sus funciones. Con tales funciones se creó en el año 1979 el Servicio Nacional de Menores.¹⁶³

A diferencia de las áreas anteriores, ésta sufrió un cambio significativo en el Gobierno Militar, en cuanto éste privatizó los centros destinados a custodia y rehabilitación de los menores, manteniendo el Estado un rol de financiador del sistema, por medio de subsidios que se entregaban a los establecimiento según las prestaciones que brindaran.

Dicho cambio, ocurrido el año 1981, implicó un aumento ostensible de los recusos destinados a esta materia. Así, el presupuesto aumentó, en miles de pesos del año 1993, desde 8.845.323 el año 1980, a 27.029.439 el año 1981, superando el presupuesto del Poder Judicial de ese año (22.936.730, pese a que éste también sufrió una significativa alza en esa oportunidad) y al de Gendarmería (20.028.121). Posteriormente el presupuesto de este servicio iría decreciendo en forma constante, hasta llegar a su piso en el año 1989 de 13.816.436 pesos de 1993 (año en que lo superan tanto el Poder Judicial como gendarmería).

El siguiente cuadro muestra la situación presupuestaria aludida:

¹⁶² El Banco Interamericano de Desarrollo, para un tratamiento más acabado de este sector, ha contratado un consultoría especializada sobre el mismo. Por lo anterior, los antecedentes que se acompañan sólo persiguen completar una visión general de los servicios dependientes del Ministerio de Justicia sobre los que se desea intervenir.

¹⁶³ Decreto Ley número 2.465.

SERVICIO NACIONAL DE MENORES
M\$ JUNIO 1993¹⁶⁴

SUBT	CLASIFICACION	EJECUCION 1990	EJECUCION 1991	EJECUCION 1992	PRESUPUESTO PROYECTADO 1993	PROPOSICION HACIENDA 1994
	INGRESOS	15.011.227	16.081.652	16.897.078	19.581.333	19.878.199
01	INGRESOS DE OPERACION	0	0	0		
04	VENTA DE ACTIVOS	1.079	0	2.563	502	2.600
06	TRANSFERENCIAS	1.349.382	1.393.828	1.466.676	1.347.680	1.500.000
07	OTROS INGRESOS	30.827	26.804	74.379	27.875	15.000
09	APORTE FISCAL	13.251.754	14.509.083	14.941.597	17.969.189	18.110.599
10	OPERACIONES AÑOS ANTERIORES	0	0	0		
11	SALDO INICIAL DE CAJA	378.185	151.937	411.863	236.087	250.000

GASTOS

21	GASTOS EN PERSONAL	603.938	633.835	587.966	724.453	745.655
22	BIENES SERVICIOS CONSUMO	207.273	175.042	169.753	180.512	237.987
24	PRESTACIONES PREVISIONALES	11.306	3.254	3.759	4.460	
25	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	13.611.551	14.756.370	15.793.091	18.450.980	18.817.218
31	INVERSION REAL	102.592	10.376	71.051	48.366	73.839
33	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0	0	0		
60	OPERACIONES AÑOS ANTERIORES	0	0	0	169.412	
70	OTROS COMPROMISOS PENDIENTES	2.556	2.106	4.734	2.150	3.500
90	SALDO FINAL DE CAJA	0	0	0	1.000	
	GASTOS	14.539.216	15.580.983	16.630.354	19.581.333	19.878.199

El sistema para la atención de los menores en situación de riesgo o conflicto con la justicia, ha sido diseñado de la siguiente forma:¹⁶⁵

"En términos teóricos e ideales, la *línea de observación y diagnóstico* debe asegurar que el ingreso de los menores a cualquiera de los sistemas asistenciales del SENAME sea acorde con las características del sujeto de atención que cada uno de ellos atiende. Los sistemas asistenciales dentro de esta línea tienen por objetivo determinar la existencia y tipo de irregularidad que presenta el menor, sugerir al tribunal la medida que se considere más adecuada y derivar al niño según lo resuelto por el magistrado".

Para tal efecto funcionan los Centros de Observación y Diagnóstico (COD), los que pueden presentar las siguientes modalidades:

- Observación y diagnóstico - internado.
- Observación y diagnóstico para lactantes y preescolares - internado.
- Diagnóstico ambulatorio (un centro en Santiago).

"La *línea de Protección* está orientada a modificar o superar la carencia o alteración de la tuición que afecta al menor, a fin de lograr, lo antes posible, su reinserción social. Los sistemas asistenciales incluidos en esta línea deberían procurar la pronta reintegración del menor a su medio familiar o a uno sustituto. Cuando lo anterior no fuere posible, debería entregarle las herramientas que le permitan valerse por sí mismo".

Las modalidades del sistema asistencia en esta línea, son las siguientes:

- Protección simple - internado.
- Colocación familiar.
- Protección para deficientes leves y moderados - internado.
- Protección para deficientes mentales severos y profundos - internado.
- Hogar de vida familiar (hogares en Santiago).

"La *línea de rehabilitación* se propone que el menor modifique aquellas conductas transgresoras de normas explícitas de la sociedad y se integre adecuadamente a ella. En esta línea, los sistemas asistenciales deberían entregar las condiciones y programas que permitan al menor modificar su comportamiento desviado, así como apoyar la superación de la situación familiar que pudo favorecer o dar origen a dicha conducta".

¹⁶⁵ Seguimos al respecto la publicación sobre "menores institucionalizados", que da cuenta de una investigación financiada por UNICEF.

Las modalidades para ese fin son:

- Rehabilitación conductual - internado.
- Libertad vigilada.
- Rehabilitación conductual diurna (un centro en Santiago).

"La *línea de prevención* está llamada a brindar apoyo a la familia de los menores que se consideran en situación de riesgo social, a fin de que superen las condiciones que favorecen la irregularidad en la tuición o conducta del niño o joven. Los sistemas asistenciales correspondientes a esta línea deberían suministrar a la familia los elementos necesarios para manejar y/o superar los factores que condicionan esas situaciones de riesgo social. En forma paralela, se espera que proporcionen al menor las condiciones que le permitan un desarrollo personal acorde a sus características".

Para ello existen:

- Centro de atención diurna.
- Centro de atención diurna para deficientes leves y moderados.
- Centro de atención diurna para deficientes mentales severos y profundos (un centro en Arica).

"Otras funciones asignadas al Servicio, en cuanto parte de este sistema global, son: dictar las normas técnicas para cada uno de los sistemas asistenciales; asesorar y supervisar la labor que desempeñan las instituciones colaboradoras; efectuar los estudios y coordinar las acciones orientadas a brindar una mejor atención a los menores".

Algunas deficiencias en el funcionamiento de este sistema motivaron al Gobierno del Presidente Aylwin a introducirle algunas modificaciones y revertir en alguna medida el proceso privatizador emprendido.

El sistema de financiamiento establecido privilegiaba económicamente los sistemas de internado por sobre otras alternativas, más eficaces y menos vulneradoras de los derechos de los menores. Igualmente, una evaluación del funcionamiento de los mecanismos alertaba sobre tratamientos de duración insuficiente, escaso trabajo con las familias, tratamientos que no guardaban relación con los problemas que debían superar y que los centros se negaban a admitir los casos más severos.

El SENAME, específicamente debió asumir directamente el control de 10 centros, por tres tipos de razones:¹⁶⁶

¹⁶⁶ Ver el documento elaborado por SENAME "Evaluación de las Nuevas Políticas del Servicio Nacional de Menores 1989-1992". Págs. 9 y 10.

- Administración insatisfactoria por parte de las instituciones privadas.
- Carencia de instituciones idóneas interesadas en administrar esos centros.
- "Falta de reconocimiento y confianza por parte de la Judicatura de Menores , de los actuales COD administrados por instituciones colaboradoras, lo cual fue explicitado en la resolución unánime de los Jueces de Menores (año 1984), respecto de la imperiosa necesidad de que este tipo de establecimientos vuelvan a ser administrados por el Estado".

Las nuevas políticas aplicadas en el sector, han sido explicadas de la siguiente forma por el Ministerio de Justicia¹⁶⁷:

"El Gobierno se propuso llevar una nueva política de atención a menores, basada en los acuerdos internacionales en favor de la infancia, particularmente la Convención Internacional de los Derechos del Niño, aprobada por las Naciones Unidas en 1989 y ratificada por Chile en 1990; y un diagnóstico de SENAME durante la década de los '80, que indicó serias deficiencias, tales como el escaso trabajo con la familia, permanencia prolongada de los menores en los centros, alto número de niños internos que podrían ser atendidos en modalidades abiertas, reingresos a la red y otras.

"La nueva política considera al niño y sus derechos como el componente central y ordenador de todas las acciones a desarrollar y define a la familia como institución irremplazable en el desarrollo del menor y a la participación comunitaria como actor importante en la solución de los problemas de la niñez.

Las directrices, en este marco, son:

- Aplicar el régimen de internado sólo bajo las siguientes condiciones: Atención a los menores lo más personalizada e individual posible; transitoriedad en la permanencia; desarrollar trabajo con familias; formación para el egreso; capacitación laboral y apoyo para la inserción en el empleo cuando corresponda.
- Privilegiar programas de prevención del riesgo social, considerando la participación de la comunidad y la familia. Especialmente en el ámbito de los niños y jóvenes con problemas de conducta.
- Erradicar a los menores de las cárceles. Para ello es preciso mejorar la oferta en los sistemas de rehabilitación conductual y de observación y diagnóstico, permitiendo una disminución progresiva de los menores en los recintos penitenciarios.

¹⁶⁷

Documento "Cómo Vamos en Gestión Presupuestaria". 1993. Págs 15 y 16.

- Mejorar la oferta de servicios en las áreas de rehabilitación conductual y de observación y diagnóstico de menores.
- Mejorar la calidad de la atención a los menores, facilitando la reinserción social de los jóvenes a través de la capacitación y el trabajo, perfeccionando y capacitando al personal que los atiende.
- Aumentar el nivel de las adopciones nacionales y hacer decrecer las internacionales. Simultáneamente, el SENAME ha promovido modificaciones legislativas orientadas a establecer la figura delictiva que permita sancionar efectivamente el tráfico de menores.
- Para cumplir estas tareas, el SENAME se propuso reformar su actual Ley Orgánica, de modo de establecer una planta de personal adecuada.

El proyecto respectivo se encuentra en su etapa de evaluación de costos. Asimismo, se dispuso la modificación de la Ley de Subvenciones, a través de un proyecto, en trámite en el Ministerio de Hacienda, que dispone: a) un aumento significativo de los recursos para el sector, sobre la base del cálculo del costo real de la atención de niños según modalidad asistencial; b) equiparar en términos relativos la subvención de los sistemas abiertos con los de internado; c) ampliar las modalidades asistenciales que reciben subvención; d) que la subvención por niño entregada a los centros sea más alta mientras menor sea el número de niños que se atiende, a fin de propiciar la asistencia a grupos pequeños; e) exigir y realizar evaluaciones anuales a los centros, en función del cumplimiento de su objetivo técnico".¹⁶⁸

La cobertura total de la red SENAME aumentó de 48 mil 782 plazas en 1989 a aproximadamente 61 mil en 1993. Durante el período, el sistema asistencial de prevención es el que se ha incrementado en forma más sustancial en términos absolutos (de 16 mil 202 a 21 mil 188 beneficiarios), pasando a constituirse por primera vez en la historia del *Sename* como el de mayor cobertura.

Los cuadros siguientes dan cuenta de las prestaciones otorgados por la red de SENAME:

VARIACION DE LA COBERTURA DE LOS SISTEMAS ASISTENCIALES SEGUN TIPO DE FINANCIAMIENTO. 1989 - 1992¹⁶⁹

¹⁶⁸ A la fecha de este informe el citado Proyecto de Ley permanece aún en el Ministerio de Hacienda, sin que sea esperable una pronta decisión al respecto.

¹⁶⁹ Fuente: SENAME: "Evaluación de las Nuevas Políticas del Servicio Nacional de Menores. 1989-1992".

SISTEMA ASISTENCIAL	PLAZAS 1989	PLAZAS 1992			TOTAL 1992	PORCENTAJE VARIACION
		Subvenciones	Proyectos Alternativos ¹⁷⁰	Administración Directa		
PROTECCION	22.161	20.606	505		21.111	-5
PREVENCION	16.202	18.521	2.667		21.188	31
CENTROS OBSERVACION Y DIAGNOSTICO	2.604	1.054	799	1.150	3.003	15
COLOCACION FAMILIAR	2.276	2.559			2.559	12
R. COND. ABIERTA ¹⁷¹	1.622	2.855	207		3.062	89
REHAB.COND. INTERN.	1.083	818	40		858	-21
OTROS ¹⁷²	2.384	2.369			2.369	0
TOTAL	48.332	48.782	4.218	1.150	54.150	12

Luego de la dictación en el año 1988 de la Ley 18.703 sobre adopciones, se crea la Unidad de Adopción del SENAME. A esta unidad le corresponde la elaboración de informes en los casos de solicitudes de adopciones internacionales. A partir de 1991, junto con la administración directa por parte del Servicio de establecimientos de atención a lactantes, la Unidad de Adopción comenzó sistemáticamente a desarrollar el Programa de Fomento de las Adopciones Nacionales, acogiendo solicitudes de matrimonios chilenos y posibilitando otorgar familia nacional a menores en situación de ser adoptados.

Los efectos de estas políticas se trasuntan en el número de informes tramitados por el Servicio. En cuanto a los informes para adopciones internacionales, se tramitaron 1.020 el año 1989, contra 413 en 1992, coincidentemente con la política de disminuir este tipo de adopciones. Por su parte, las adopciones nacionales tramitadas por el Servicio aumentaron de 98 en 1991 a 136 en 1992.

¹⁷⁰ Se refiere a los proyectos regidos por el D. 1.646 que implican ampliación de cobertura y que además están experimentando nuevas metodologías de atención. (Se excluyen aquellos proyectos que apoyan a establecimientos regidos por el D.F.L. 1.385). La cobertura se expresa en equivalente a plazas.

¹⁷¹ Rehabilitación Conductual Abierta incluye CERECO Diurno y Libertad Vigilada.

¹⁷² En la categoría "OTROS", se incluyen: Protección de Deficientes Leves y Moderados Diurna e Internado. Rehabilitación Psíquica Diurna e Internado.

Más allá de los cambios introducidos, aún hay aspectos centrales pendientes de una definición. El primer aspecto central es la definición de la población objetivo a ser cubierta por la acción del SENAME. El servicio visualiza su universo integrado por todos los menores en situación de riesgo, integrada por todos los niños en situación, al menos, de indigencia (la que totaliza aproximadamente 200.000 personas menores de 19 años). Por su parte, el Ministerio circunscribe al servicio a funciones exclusivamente auxiliares de la administración de justicia (como los restantes servicios que de él dependen), debiendo entonces definir el universo de personas sobre las cuales recaerá su preocupación, en aquellas que, si fueren adultas, serían consideradas delincuentes o que se encuentran abandonadas y debe procederse a la colocación familiar.

El segundo aspecto guarda relación con el ámbito de acción que se les reservará a los privados dentro del quehacer del SENAME, la forma cómo se definirán sus funciones y el financiamiento que para ello se les dará (actualmente, éste beneficia la mantención de los niños internados por sobre otras alternativas más beneficiosas). El proceso de desprivatización experimentado en los últimos tiempos, más que a una concepción diferente sobre el tema, se debió a necesidades muy urgentes de afrontar, que con la debida planificación pueden alcanzar soluciones alternativas más eficientes.

Otro aspecto especialmente importante donde deben fortalecerse los esfuerzos desplegados por el SENAME es el referido a la erradicación de los menores actualmente recluidos en centros de detención de adultos. A la par de ello deberán potenciarse los sistemas de atención del SENAME que signifiquen un tratamiento ambulatorio y no de internado.

Indudablemente el Servicio requiere igualmente apoyo en otros aspectos, relacionados a su gestión, cobertura, capacitación de los operadores, desarrollo de infraestructura y otros de similar naturaleza.

4. Servicio Médico Legal.

El Servicio Médico Legal depende directamente de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia. Tiene por misión actuar como un auxiliar en la administración de justicia en la práctica de pericias médicas de carácter tanatológico, clínicas (fundamentalmente en los casos de lesiones corporales, delitos sexuales y psiquiátricas) y de laboratorio, que coadyuvan en la investigación a cargo de los magistrados. Igualmente le corresponde impartir docencia y realizar investigaciones en el ámbito médico legal.

En su caso, no existen las grandes dudas que se presentan en los servicios analizados anteriormente, sobre la definición del rol institucional y la forma en que éste debe ser cumplido.

Los problemas, en este caso, son básicamente de cobertura y de calidad, por los medios con que se cuenta, de las pericias que la ley le asigna realizar.

El servicio ha experimentado un notorio aumento en su presupuesto, como se comprueba en el siguiente cuadro:

SERVICIO MEDICO LEGAL
M\$ JUNIO 1993¹⁷³

SUBT.	CLASIFICACION	EJECUCION	EJECUCION	EJECUCION	PRESUPUESTO PROYECTADO 1993	PROPOSICION HACIENDA 1994
		1990	1991	1992		
	INGRESOS	854.749	888.180	906.196	1.174.350	1.131.993
01	INGRESOS DE OPERACION	2.068	4.48 8	4.572	2.230	2.000
04	VENTA DE ACTIVOS	0	3.517	3.410	781	
06	TRANSFERENCIAS	23.578	35.097	64.920	35.878	
07	OTROS INGRESOS	8.451	6.807	5.695	2.230	2.000
09	APORTE FISCAL	821.052	824.388	821.203	1.122.435	1.127.993
11	SALDO INICIAL DE CAJA	(400)	13.883	6.396	10.796	

GASTOS

21	GASTOS EN PERSONAL	485.448	554.530	605.683	770.206	762.039
22	BIENES SERVICIOS CONSUMO	200.940	169.057	174.208	185.293	200.293
24	PRESTACIONES PREVISIONALES	3.979	9.005	0		
25	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	113.266	89.276	54.865	60.210	32.191
31	INVERSION REAL	29.497	58.291	52.959	157.044	136.470
33	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0	0	0		
60	OPERACIONES AÑOS ANTERIORES	0	0	0		
70	OTROS COMPROMISOS PENDIENTES	1.493	259	7.194	538	1.000
90	SALDO FINAL DE CAJA	0	0	0	1.059	
	GASTOS	834.623	880.418	894.909	1.174.350	1.131.993

Esos mayores recursos le han permitido emprender los siguientes planes:¹⁷⁴

¹⁷³ Fuente: Ministerio de Justicia.

¹⁷⁴ Op. Cit. Pág 50.

- Regularizar la contratación del personal administrativo (de honorarios a contrata) con los consiguientes beneficios previsionales y de salud; incrementar el número de horas médicas y horas extraordinarias para reforzar la presencia del Servicio a nivel regional.
- En infraestructura, a partir de 1993, se está llevando a cabo un plan de inversión a cuatro años, que contempla la adquisición y reposición de los equipos necesarios para las labores propias del Servicio, como cámaras frigoríficas, instrumental para las áreas de tanatología, clínica y laboratorio; vehículos para el traslado de fallecidos; puesta en marcha del proyecto computacional para apoyo administrativo y otros.

Asimismo, se encuentra en ejecución la construcción de la ampliación del inmueble de la Región Metropolitana y pronta a su inicio la reparación de la Oficinas de Concepción.

Los resultados de estos esfuerzos se han traducido en aumento de las pericias que anualmente se realizan, como se señala en el siguiente cuadro:

PORCENTAJE DE VARIACION ANUAL DEL NUMERO DE PERICIAS EJECUTADAS EN 1991 Y 1992¹⁷⁵

Pericias	1991	1992	% Variación
Tanatológicas	8.768	8.598	-1,9
Clínicas	51.713	55.194	6,7
Laboratorio	66.569	72.298	8,6
Total	127.050	136.090	7,1

Para mantener en el futuro una política de aumento de las prestaciones deberán completarse inversiones en materia de infraestructura, implementación tecnológica y de personal.

¹⁷⁵

Fuente: Servicio Médico Legal: "Pericias Médico Legales: Anuario Estadístico 1992".

Importante sería mejorar aspectos de gestión interna y, fundamentalmente, la coordinación existente entre organismo y el Poder Judicial al que debe servir. La repetición de pericias o la práctica de algunas innecesarias se debe en muchos casos a insuficiencias en la comunicación entre los profesionales del servicio y los jueces.

En relación a las labores de este servicio también se hace necesario explorar nuevas vías de ejecución que permitan la participación más directa de privados en ellas y otras formas de financiamiento, para que quienes puedan paguen por los costos involucrados.

5. Registro Civil e Identificación.

Tiene por objetivo el mantener los registros que dan cuenta de los hechos vitales y de los actos que constituyen el estado civil de las personas naturales, tales como el nacimiento, matrimonios y defunciones y del sistema nacional de identificación (en Chile existe una cédula nacional de identidad que otorga este servicio). Se rige por la Ley 4.408 de 1930. Leyes posteriores le han encomendado la mantención de otros registros, tales como:

- Registro General de Condenas (apertura, actualización y custodia de los prontuarios penales).
- Registro Nacional de Conductores de Vehículos Motorizados.
- Registro de pasaportes.
- Registro de profesionales.
- Registro de Seguros Obligatorios de Vehículos.
- Registro Nacional de Vehículos Motorizados.

El servicio proporciona tanto a los Tribunales de Justicia como a las entidades policiales y administrativas, las informaciones que éstos requieran en el ejercicio de sus funciones propias.

Los oficiales del registro civil obran también como Notarios en las comunas donde éstos no existen.

La tarea más importante que se encuentra abordando en la actualidad el registro Civil es la de su automatización, habiéndose dado ya significativos pasos en ese sentido. Igualmente ha sido prioritario el aumento de sus oficinas en localidades pequeñas.

6. Fiscalía Nacional de Quiebras.

Se trata de una entidad autónoma de la administración del estado, que se relaciona con ésta a través del Ministerio de Justicia, habiendo sido creada por la Ley 18.175. Sus funciones principales son:

- Fiscalizar las actuaciones de los síndicos (quienes asumen la administración de las quiebras) en los aspectos técnico, jurídico y financiero de su administración.
- Examinar los libros, cuentas, archivos, documentos, contabilidad y bienes relativos a la quiebra.
- Impartir a los síndicos instrucciones generales de carácter obligatorio sobre las materias sometidas a su control.
- Representar a la junta de acreedores cualquiera infracción que observe en la conducta del respectivo síndico y proponerle su revocación si fuere necesario.
- Actuar como parte en el proceso originado por la cuenta del síndico.
- Llevar el Registro de Quiebras.

7. Ministerio Público y Defensor del Pueblo.

En Chile no existe la institución del Defensor del Pueblo, habiendo el gobierno del Presidente Aylwin propuesto su introducción en una iniciativa legal que no prosperó.

El Ministerio Público (cuyos agentes se denominan fiscales) constituye una organización que integra la judicatura y se entremezcla en sus funciones, teniendo muy poca relevancia en aquello en que tradicionalmente se la conoce en el derecho comparado: el ejercicio de la acción penal pública. Ello debido a que en el año 1927 se eliminaron de nuestro sistema los llamados promotores fiscales, quienes representaban al ministerio público ante los jueces del crimen. Hoy no existen fiscales en la primera instancia, correspondiéndole, como se señala en el capítulo respectivo, al mismo juez de la causa llevar la investigación, acusar y condenar.

Los fiscales de segunda instancia y de la Corte Suprema, tienen una función básicamente dictaminadora, pudiendo, eso sí, hacerse parte en determinados procesos. Igualmente les compete fiscalizar la conducta funcionaria de jueces y empleados y el funcionamiento del sistema penitenciario.

Dada la actual estructura procesal chilena y demás características de la institución, su significación en el sistema nacional es sumamente restringida.

8. El Consejo de Defensa del Estado.

En parte por la ausencia de un Ministerio Público propiamente tal, esta institución que nació para velar fundamentalmente por los intereses patrimoniales del fisco, ha ido degenerando en una suerte de fiscalía para determinados tipos de causas, con competencias en este aspecto en creciente aumento.

Se trata de una institución autónoma de la administración del Estado, que se relaciona directamente con el Presidente de la República, constituida por un Consejo y abogados Procuradores Fiscales en oficinas a lo largo del país.

Tiene competencia para intervenir en delitos contra los intereses del Estado y en otros de naturaleza muy distinta, tales como los vinculados a la infracción a la Ley de Alcoholes y el tráfico de estupefacientes, haciéndose parte en los procesos. En materia de lavado de dinero del narcotráfico, recientemente se le han conferido facultades investigativas propias.

9. Servicios conexos.

Existen otra serie de servicios conexos a la administración de justicia en nuestro sistema y que han sido mencionados en el apartado referido a la carrera judicial:

- Los receptores judiciales, que son aquellos funcionarios encargados de practicar ciertas notificaciones judiciales a las partes. En su gran mayoría el cargo los ejercen privados que cobran un arancel por sus servicios.
- Los archiveros, encargados de mantener los registros de expedientes judiciales y otros documentos públicos, tales como las escrituras públicas. Cobran directamente a los usuarios por sus servicios.
- Los notarios, quienes son ministros de fe en todas aquellas actuaciones en que ello es requerido. Su intervención principal es en el otorgamiento de escrituras públicas, esenciales en muchos contratos en nuestro ordenamiento, tal como sucede, por ejemplo, en la compraventa de inmuebles. Cobran directamente por sus servicios.
- Los Conservadores, encargados de llevar ciertos registros tales como los de propiedad raíz, aguas, sociedades, etc. Cobran directamente por sus servicios.

Con respecto a todos estos funcionarios es posible percibir serias aprehensiones en el medio jurídico nacional sobre la transparencia en sus designaciones y el monto de sus honorarios. El ejemplo más claro lo constituye los conservadores, que obtienen muy altas retribuciones por sus servicios. Existe la experiencia de haber traspasado a un organismo público (El Registro Civil) uno de los registros que llevaban los conservadores (de Vehículos Motorizados), disminuyéndose importantemente los costos de las transacciones y agilizándose el acceso a la información (se computarizó).

10. La profesión legal.

10.1 La Formación jurídica.

La educación legal en Chile es impartida en términos más o menos similares por todas las facultades de derecho del país. Los currículum por lo general son rígidos, durando la carrera cinco años o diez semestres.

La enseñanza pone especial hincapié en las disciplinas tradicionales del derecho: derecho civil, penal, procesal y económico, teniendo sólo marginalmente un espacio ramos de carácter más general. La metodología de enseñanza se basa casi únicamente en clases magistrales de escasa participación por parte del alumnado. Métodos socráticos y en especial el estudio de casos están prácticamente abandonados, pese a haber existido con anterioridad (fines de la década de los sesenta y comienzos de la de los setenta) serios intentos por su introducción sistemática.

El método de evaluación de los alumnos pone especial hincapié en sus capacidades memorísticas, más que en la resolución de problemas concretos o asociación de materias. La investigación jurídica durante la carrera es casi nula, debiendo al término de ella efectuarse un memoria para la obtención del grado, las que por lo general consisten en estudios de carácter dogmático. La bibliotecas de que se disponen en las escuelas de derecho por lo general están atrasadas en cuanto a publicaciones.

Respecto a la enseñanza práctica se contempla en la generalidad de las carreras la realización durante un semestre de "clínicas" jurídicas en las cuales les es asignado a los alumnos un cierto número de casos para su tramitación ante los tribunales, bajo la supervigilancia de un profesor. Al término de los estudios y para la obtención de un título es necesaria la realización de una práctica por seis meses en las Corporaciones de Asistencia Judicial atendiendo casos de personas de escasos recursos.

10.2 Número de escuelas de derecho y abogados.

El siguiente cuadro indica las escuelas de derecho que existen en el país, su número de vacantes para alumnos nuevos y el total de los matriculados durante 1994.¹⁷⁶

UNIVERSIDAD	VACANTES	MATRICULA
1. De Tarapacá (Arica)	---	---
2. De Antofagasta (Antofagasta)	80	0
3. Católica del Norte (Antofagasta)	0	65
4. Católica del Norte (Coquimbo)	60	64
5. De Valparaíso (Valparaíso)	89	369
6. Católica de Valparaíso (Valparaíso)	160	382
7. De Chile (Santiago)	310	1.723
8. Católica de Chile (Santiago)	169	737
9. De Talca (Talca)	---	---
10. De Concepción (concepción)	130	782
11. Austral de Chile (valdivia)	80	0
12. Gabriela Mistral (Santiago)	130	622
13. Diego Portales (Santiago)	150	647
14. Central (Santiago)	250	1.280
15. Arturo Prat (Iquique)	70	169
16. Finis Terrae (Santiago)	60	217
17. Las Condes (Santiago)	100	338
18. Bolivariana (Santiago)	65	173
19. Santo Tomás (Santiago)	---	---
20. La República (Santiago)	0	710
21. Rea (Santiago)	70	216
22. De Las Américas (Santiago)	---	---
23. Alonso de Ovalle (Santiago)	320	442

¹⁷⁶ Fuente: Ministerio de Educación. División de Educación Superior.

24. Nacional Andrés Bello (Santiago)	240	857
25. Internacional Sek (Santiago)	0	73
26. Adolfo Ibáñez (Viña del Mar)	0	173
27. Del Mar (Viña del Mar)	155	340
28. Autónoma del Sur (Temuco)	120	268
29. De Temuco (Temuco)	180	463
30. De los Andes (Santiago)	50	144
31. San Sebastián (Concepción)	70	190
32. Arcis (Santiago)	---	---
33. Del Desarrollo (Concepción)	70	154
34. Bernardo O'Higgins (Santiago)	---	---
35. Católica de la Santísima Concepción (Talcahuano)	---	---
36. Católica de Temuco (Temuco)	---	---
TOTAL	3.178	11.598

El cuadro siguiente representa la cantidad de abogados colegiados, en los diversos colegios del gremio existentes en el país.¹⁷⁷

COLEGIO REGIONAL	AFILIADOS
1. Arica	18
2. Iquique	---
3. Antofagasta	80
4. La Serena	---
5. Valparaíso	300
6. Rancagua	200
7. Talca - Maule	114
8. Chillán	84
9. Concepción	300
10. Temuco	300

¹⁷⁷ Fuente: Colegio de Abogados de Chile.

11. Valdivia	50
12. Puerto Montt	70
13. Coyhaique	---
14. Punta Arenas	60
15. Santiago	8.350 ¹⁷⁸

10.3 Régimen disciplinario.

Desde que se suprimió en Chile, en el año 1980, la colegiatura obligatoria, por mandato constitucional que impuso la libertad de asociación, se suprimió el control obligatorio de la conducta profesional que anteriormente detentaba el colegio de la orden de abogados.

A partir de esa fecha, el control ético quedó entregado a los tribunales de justicia, sin perjuicio de la facultad del Colegio de Abogados de sancionar a sus asociados, claro que esa sanción no puede exceder de la simple cancelación del nombre en sus registros.

El traspaso de esta competencia a los tribunales significó, por un lado, confusión sobre las normas de conducta profesional aplicables a los abogados y, por otro, una notable disminución de las denuncias por infracciones, no conociéndose condenas por parte de nuestros tribunales basadas en conductas reñidas con la ética de la profesión legal.

En cuanto al Colegio de Abogados A. G., éste, durante el año 1991 conoció 74 reclamos contra abogados, acogiendo tan sólo uno de ellos.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Solamente 5.600 son socios activos, es decir, se encuentran al día en el pago de sus cuotas

¹⁷⁹ Del trabajo de Raúl Tavorari O. "Ética de la Profesión de Abogado y los Casos Más Frecuentes de Infracción". 1992. Documento de trabajo 25/92 CPU.

CAPITULO III

ACCESO A LA JUSTICIA

1. Barreras para acceder a los servicios judiciales.¹⁸⁰

Existe un extendido consenso entre las corrientes políticas (manifestada, a vía de ejemplo, en los programas de la actual y anterior campaña presidencial) y las personas vinculadas al quehacer judicial en Chile, sobre las limitaciones actuales en el acceso a los servicios de justicia en el país. Estas limitaciones se expresan, de modo principal, en la posibilidad de que los sujetos de escasos recursos concurren, como actores, en procesos judiciales de cualquier índole, como también en el acceso efectivo a una asistencia jurídica adecuada.

Resultados de una encuesta encargada por la Corporación de Promoción Universitaria,¹⁸¹ para evaluar la situación de marginalidad jurídica de los sectores urbanos de más escasos recursos, permiten, en alguna medida, cuantificar la magnitud de estos problemas.

Consultados los encuestados (todos mayores de 18 años, pertenecientes a los grupos socio-económicos D y E, habitantes de las ciudades de Santiago, Concepción-Talcahuano y Valparaíso-Viña del Mar), sobre si él o su grupo familiar habían sufrido problemas legales, la gran mayoría de ellos, 62,8%, manifestó haberlos sufrido. En el cuadro que sigue se contiene la información de los tipos de casos o problemas registrados, su frecuencia y el porcentaje de ellos que en definitiva fueron presentados a un tribunal:

¹⁸⁰ El texto está tomado fundamentalmente de las minutas preparadas, también conjuntamente por los autores de este informe, para la presentación ante el Parlamento de los Proyectos de Ley sobre Juzgados Vecinales y Servicio Nacional de Asistencia Jurídica.

¹⁸¹ Jorge Correa y Luis Barros, Editores. "Justicia y Marginalidad". CPU, Santiago, 1993. Reimpresión, 1994.

	TIPO	FRECUENCIA	%PRESENTACION
1.	Robos o hurtos en la casa.	292	19,5%
2.	Robo por sorpresa.	278	10,4%
3.	Cogoteo o asalto.	235	16,2%
4.	Falta de contrato y/o pago de imposiciones cuando se trabaja apatronado.	227	22,5%
5.	Abuso policial.	218	7,3%
6.	Préstamos de dinero que no han sido devueltos.	213	3,3%
7.	Despido injustificado y sin desahucio cuando se trabaja apatronado.	175	27,4%
8.	Engaños al comprar productos o al contratar servicios.	162	3,1%
9.	Pensiones alimenticias.	123	62,6%
10.	Peleas por quien se queda con los hijos cuando una pareja se separa.	110	40,9%
11.	Violencia doméstica.	104	19,2%
12.	Ocupantes de casas que no quieren irse.	86	14,0%
13.	Arrendatarios que no pagan .	81	19,8%
14.	Padres que se niegan a reconocer a sus hijos	76	15,8%
15.	Peleas por bienes comunes cuando una pareja se separa.	65	21,5%
16.	Violaciones sexuales.	34	23,5%

Como puede apreciarse en estas cifras, entre quienes registraron haber tenido problemas, sólo un tercio (32,3%) declaró haber llevado el asunto a un juzgado. De los diversos tipos de problemas, claramente los con mayor presentación a un juzgado son aquellos de familia (43,36%), le siguen los laborales (24,6%), los penales (14,5%) y los civiles (8,9%).

Sirve para explicar lo anterior el que un 87,8% de los encuestados indiquen que no conocen o conocen poco sus derechos.

Se hace necesario señalar que los tribunales, especialmente según la percepción de los sectores populares, sólo son una parte del sistema de administración de justicia. Para las personas encuestadas, la encarnación de la justicia se encuentra más en la policía que en los jueces. Especialmente Carabineros representa el mayor mecanismo sancionador y solucionador de conflictos entre los sectores pobres. Por lo mismo, ellos operan como la principal instancia de selección de los asuntos que entran o no al sistema judicial.

1.1 Barreras estructurales.

La estructura original de la justicia ordinaria en Chile, que contemplaba la existencia de jueces de distrito, de subdelegación, de letras de mayor, de menor y de mínima cuantía, ha dado paso a la sola categoría de jueces de letras, desapareciendo todas las anteriores¹⁸². Sólo se han agregado en el intertanto los Juzgados de Policía Local, los cuales aún cuando no integran la justicia ordinaria y dependen administrativamente de las Municipalidades, se relacionan con el Poder Judicial funcional y disciplinariamente.

Esta situación ha llevado a la concentración de la resolución de los asuntos jurisdiccionales, por una parte, a manos de jueces letrados (subsisten en algunos lugares jueces de Policía Local no letrados aunque con una competencia restringida) y, por otra, a la existencia de juzgados sólo a nivel de grandes comunas o agrupación de comunas (debe apreciarse que el Poder Judicial sólo parcialmente se ha acoplado al proceso de regionalización del país).

Los criterios para la creación de nuevos juzgados de letras (como ya se señaló, la disposición que establece al menos uno por Comuna es meramente programática, existiendo un gran número de ellas que carecen de tribunal), como ya hemos visto, no han sido generalmente los adecuados. De allí que la cantidad de habitantes que son cubiertos por los diversos tribunales muestre disparidades extremas¹⁸³.

Es más, la ubicación física de los juzgados, sobre todo en las grandes ciudades, se ha distanciado de los lugares de habitación de los sectores de escasos recursos (generalmente ubicados en los suburbios), con lo que se genera un impedimento material y económico de llegar a ellos¹⁸⁴.

¹⁸² D.L. Nro. 2.416 de 1976 y Ley Nro. 18.776 de 1989.

¹⁸³ Un estudio del magistrado René Moreno muestra que en Talagante existe un tribunal para 130.279 habitantes, en Quilpué para 70.291, en Buin para 69.811, en Illapel para 69.761 y así sucesivamente (citado en "Proposiciones para la Reforma Judicial". CEP. Santiago, 1991. Pág. 68).

¹⁸⁴ Recientemente, con la creación de 10 juzgados del crimen para Santiago, se produjo una interesante discusión entre el Ministerio de Justicia, quien deseaba localizarlos en la periferia de Santiago que estaban destinados a cubrir y la Corte Suprema, que postulaba su ubicación en un sólo edificio central. En definitiva se crearán cuatro para la Comuna de la Florida, localizados en ésta, y otros 6 en un edificio que se construirá en el sector céntrico de la ciudad.

En algunas materias especiales, la creación de nuevos tribunales ha seguido un espíritu diferenciador para proteger al más débil de la relación jurídica. Tal era el objetivo de los juzgados de indios, y los actualmente vigentes de menores y laborales. No fue ese criterio el que inspiró la creación de los tribunales de distrito, de subdelegación, de menor cuantía y de Policía Local, donde fue determinante exclusivamente la menor significación económica o delictiva de los asuntos y no el tipo o características de ellos o de quienes los sufren. "Solamente en cuanto coincide la minusvalía de las cuestiones de que son competentes con la modestia de los asuntos relativos a los pobres, es que se ha podido decir que esos tribunales estaban destinados más a los asuntos de la gente de escasos recursos. Pero lo cierto es que no había en ellos el propósito de crear un ámbito especial para dilucidar los problemas de las clases más humildes -problemas de vecindad, por ejemplo- y por eso no puede decirse que hayan tenido el carácter de jueces de paz"¹⁸⁵.

Actualmente, la judicatura ordinaria tiene escasa posibilidad de conocer los problemas jurídicos de las personas más desposeídas. Las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas del año 1989, indican que un 71,85% del total de las causas civiles contenciosas ingresadas a los juzgados de letras versaban sobre juicios ejecutivos o gestiones preparatorias a éstos. A partir de esta cifra, como ya se ha dicho, se ha llegado a sostener que nuestros tribunales civiles se han convertido, en una buena medida, en agencias cobradoras para los bancos, instituciones financieras y grandes empresas, que son las que accionan, por lo general, en ese tipo de asuntos.

Esta situación es socialmente dañina, no sólo porque se ha desvirtuado la labor de los tribunales, agobiados por juicios en que la labor de creación jurisprudencial es mínima, sino también por el gasto regresivo que implica de la inversión social de crear más juzgados de letras, especialmente en lo civil.

En cuanto a la justicia criminal, las estadísticas disponibles del sistema no arrojan muchas luces sobre los sectores que con mayor frecuencia hacen uso de sus servicios. La percepción generalizada, avalada por las cifras de la encuesta antes mencionada, de que los sectores populares escasamente concurren a los tribunales del crimen como actores, puede verse confirmada con un estudio que indica que las denuncias por robo y hurto registradas en la zona oriente de la Región Metropolitana durante el año 1990, representan el 30% del total a nivel nacional, cifra muchísimo más alta que el porcentaje de la población nacional que allí reside¹⁸⁶. La experiencia y estudios de derecho comparado indican que en los sectores populares la incidencia de este tipo de figuras delictivas es altísima.

¹⁸⁵ Rubén Galecio G. "Pobreza y Proceso Penal", en "Justicia y Sectores de Bajos Ingresos". CED - Editorial Jurídica Ediar-ConoSur Ltda. Santiago, 1988. Pág. 97.

¹⁸⁶ Cristián Riego. "Delitos contra la Propiedad. Información sobre su Realidad y la Respuesta Penal". En "Sistema Penal y Seguridad Ciudadana". Cuadernos de Análisis Jurídico Nro. 21. Escuela de Derecho. Universidad Diego Portales. Santiago, 1992.

Finalmente, cabe destacar que los únicos delitos en que el sistema judicial es altamente eficiente para el logro de su esclarecimiento, son cometidos casi exclusivamente por los sectores populares: vagancia, mendicidad, infracciones a la ley de alcoholes (con porcentajes superiores al 90% de sentencias condenatorias), constituyendo el extremo opuesto los llamados "delitos de cuello blanco" o de los delitos ecológicos, cometidos generalmente por personas pudientes, cuya dañosidad social es inmensamente mayor.

Por su parte, la justicia de Policía Local, que ha ido paulatinamente aumentando su competencia hasta cubrir hoy en día una gran variedad de materias, no ha podido suplir la falta de una justicia cercana a los pobres. Principalmente ello se ha debido a que el conocimiento de los problemas del tránsito, cada vez más importantes sobre todo en las grandes ciudades, prácticamente copa su capacidad de acción y marca su estilo y forma de trabajo. Siendo estos asuntos, cuando son contenciosos, bastante complejos y estando en ellos involucrados importantes intereses y a veces gruesas sumas de dinero, se ha debido crear un procedimiento y una cultura organizacional adecuados para su solución. Cuando esos problemas del tránsito no generan disputas entre partes, los juzgados de Policía Local pasan a ser verdaderas agencias cobradoras de multas administrativas, lo que les genera una enorme carga burocrática. Todo ello ha dificultado que asuman un rol más activo en la solución de conflictos de carácter vecinal, pese a que algunas de sus competencias les permitirían adentrarse en algunos de estos problemas. Ha sido común que cuando se le planteen este tipo de situaciones a los Jueces de Policía Local de las grandes urbes, ellos opten en definitiva por aplicarle una multa a las dos partes en disputa, con lo que, lejos de solucionar el conflicto, se genera una imagen de la justicia que desincentiva volver a acudir a ella.

Las dificultades en el acceso a la justicia son una de las razones que más fuertemente inciden en la mala evaluación que de ella comúnmente se hace. De las personas entrevistadas en la encuesta de CPU, un 82,8% tienen una opinión negativa sobre la justicia. Un 88,7% de ellos opina que es efectivo que en Chile la justicia se divide en una para los ricos y otra para los pobres. Por lo anterior, es que resultan interesantes las respuestas recogidas, en esa misma encuesta, ante la pregunta sobre las alternativas de cambio consideradas como más necesarias para mejorar la justicia en Chile, que a continuación se transcriben:

	FRECUENCIA ¹⁸⁷	% ¹⁸⁸
Darle a conocer a la gente sus derechos.	959	19,6
Que los trámites judiciales sean más rápidos.	703	14,3
Crear más Comisarías.	683	13,9
Que hayan más asistentes sociales que ayuden en sus trámites a la gente.	630	12,8
Que hayan más abogados gratis	607	12,3
Cambiar las leyes	402	8,6
Educar a Carabineros	376	7,7
Crear más juzgados	298	6,1

Resulta significativo que el conocimiento de los derechos sea percibido como fundamental, al igual que los cambios procesales que permitan celeridad en los procesos. Igualmente importante es el rol asignado a los asistentes sociales, superior al de los propios abogados, profesionales los primeros que, además de tener por formación un mejor acercamiento respecto a los pobres, realizan una interesante labor de solución extrajudicial de disputas.

1.2 Barreras procedimentales y culturales.

Sin dudas las propias características de nuestros procedimientos judiciales, que hemos reseñado precedentemente, constituyen un obstáculo adicional para que las personas pobres, e incluso de clase media, accedan con facilidad al sistema. En un país étnica y culturalmente bastante homogéneo, la justicia es percibida como una institución de los ricos y que sólo éstos pueden comprender, tal como se desprende de las respuestas consignadas en el acápite anterior.

¹⁸⁷ Dado que los encuestados podían marcar hasta tres alternativas del listado, el número de casos excede al tamaño de la muestra.

¹⁸⁸ Los porcentajes están calculados sobre el total de respuestas registradas, de allí que sumen 100.

Para Alberto Binder la causa está en la "mentalidad eminentemente formalista" a que da lugar el sistema y la cultura inquisitiva. Señala, refiriéndose en general a América Latina, que "se ha ido generando la idea "mágica" de que la preservación de ciertas formas permite solucionar el conflicto; o bien de que se puede acceder a la verdad mediante la ritualización de ciertos actos. Independientemente de la raíces históricas o culturales de este fenómeno, lo cierto es que ya no queda siquiera -como en el antiguo procedimiento romano de las acciones formularias- un sentido sustancial de la palabra como pacificadora del conflicto. Lo que ha quedado no es sino un apego, que no dudaría en llamar "ridículo", a las formas y a las palabras. Una mentalidad formalista que ni siquiera está al servicio del verdadero ritual sino que simplemente está al servicio de la rutina: un lenguaje rutinario, formas rutinarias y, lo que es peor, una especie de horror por salirse del cauce de las palabras y los rituales superficiales que conforman la vida cotidiana del trámite judicial. Esta mentalidad formalista ha generado un lenguaje absolutamente oscuro, lleno de latinazgos o palabras extrañas que aleja a la administración de justicia respecto del conjunto de la sociedad. De esta manera, la gente siente que necesita del abogado no sólo para resolver el conflicto sino también para que oficien como una suerte de traductores del complicado lenguaje judicial"¹⁸⁹.

Hay un aspecto adicional que tiene gran importancia en cuanto a las posibilidades de los sectores populares de resolver judicialmente los problemas que les aquejan. Según palabras de Luis Bates¹⁹⁰, "el sistema judicial vigente privilegia la recepción de los conflictos individuales y deja menos espacio para la defensa de los derechos colectivos pertenecientes a grupos, al público o a un segmento de la comunidad o a la defensa de intereses difusos, lo cual resulta coherente con las reglas y nociones tradicionales sobre el procedimiento y el papel de los jueces, basados unos y otros en una filosofía predominante individualista de los derechos. En esta perspectiva, el litigio se ve de preferencia como un asunto de dos partes que disputan derechos individuales y resulta más difícil entender que se puedan llevar a los Tribunales asuntos no tradicionales de litigantes organizados, siempre más efectivos que los individuales".

Es efectivo que la creación del recurso de protección (de bastante utilización para afrontar problemas del medio ambiente, por ejemplo) y de ciertas acciones e instancias especiales para proteger a los consumidores (Servicio Nacional del Consumidor -SERNAC-) han mejorado la situación en lo que a derechos difusos se refiere. Ella dista mucho, no obstante, de ser satisfactoria, sobre todo si consideramos que las personas más necesitadas igualmente quedan excluidos de muchos de estos mecanismos, no recibiendo asistencia jurídica para tales fines.

¹⁸⁹ Alberto Binder. Op. Cit. Pág. 205.

¹⁹⁰ "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". Cuadernos de Análisis Jurídico Nro. 22. Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales. Santiago, 1992. Págs. 189 y 190.

2. Sistemas de Asistencia Jurídica Gratuita.

En Chile el auxilio letrado es una exigencia para poder actuar ante los juzgados de letras, pues sólo muy excepcionalmente es permitida la comparecencia personal de las partes.

La encuesta realizada por CPU, mostró que un 49,2% de los encuestados de escasos recursos cree no poder conseguir un abogado gratis en caso de necesidad y otro 8,1% señaló no saberlo. Ello parece indicar que una mayoría de nuestra población más necesitada tiene una sensación de indefensión frente a los problemas jurídicos que los afectan. Del universo que creía poder conseguir un abogado gratis, un 46,5% estimaron que la calidad de la atención que obtendrían sería buena. Más de la mitad la preveía regular o mala o no sabía con que tipo de atención podría encontrarse.

Las experiencias concretas de las personas entrevistadas son aún peores a sus percepciones, como se comprueba del cuadro siguiente.

PERSONAS PROCESADAS EN LOS TRIBUNALES QUE CONTARON CON ASISTENCIA DE UN ABOGADO¹⁹¹

	FRECUENCIA	%
CONTARON CON ABOGADO	27	46.6
- EN EL JUZGADO	10	17.2
- PAGO ABOGADO PRIVADO	9	15.5
- OTROS	8	13.8
- NO CONTARON CON ABOGADO	31	53.4
	58	100.0

De acuerdo a esos antecedentes, en los procesos penales, un porcentaje superior a la mitad de las personas procesadas (en nuestro sistema, personas que han estado generalmente cinco días detenidas y que luego se ha estimado haber presunciones suficientes para seguir un proceso en su contra, lo que generalmente les significa mantenerse en prisión) no cuenta o no entiende contar con la defensa de un profesional.

¹⁹¹ Fuente: "Justicia y Marginalidad..." Op. Cit. Pág. 213.

Estas cifras no coinciden con información extraída de los respectivos expedientes, en los que aparece que el número de intervenciones letradas es superior. Probablemente, ello se deba a que a muchas de las personas que declaran no haber recibido atención letrada, se les puede haber asignado un abogado gratuito y éstos haber realizado algunas gestiones formales ante el tribunal (como pedir su libertad o contestar la acusación), pero sin tener un contacto directo con el detenido, que le permita a éste asumirlo como su defensor.

Puede ser de interés constatar en esa misma encuesta, que la percepción de los pobres de sectores urbanos acerca de los abogados es negativa en un 44,7% de los casos. En tanto sólo un 18,2% los califica de modo positivo. El resto de las respuestas son ambivalentes, neutras o no se dan. Las respuestas negativas suelen ser incididas de modo sustancial por la percepción que los abogados "son plateros" con expresiones que van desde indicar que su interés es sólo monetario y su eficacia depende de cuanto se les pague, hasta la noción de que tramitan para obtener pagos. Así, cerca de un 90% de los encuestados se mostró de acuerdo con frases que denotaban que los abogados se preocupaban más por ganar plata que por atender a la gente.

Aún cuando no existen estadísticas integradas, es posible afirmar que del universo de atenciones judiciales gratuitas que anualmente se brindan en Chile, la gran mayoría de ellas son proporcionadas por las Corporaciones de Asistencia Judicial.

En una proporción bastante menor se encuentran los otros oferentes de estos servicios:

- Municipalidades, las que, de acuerdo a su actual legislación, deben brindar esta asistencia. Generalmente la materializan a través de convenios con las mismas Corporaciones de Asistencia Judicial.
- Abogados de turno. Es una carga que pesa sobre estos profesionales, según lo dispone el artículo 595 del Código Orgánico de Tribunales¹⁹². La experiencia nacional y comparada no es satisfactoria sobre la calidad de las prestaciones que se obtienen por esta vía. La falta de aliciente para los abogados y de control adecuado sobre su gestión, han hecho abandonar en muchos países este camino, que, a primera vista, aparece como el más simple para abordar las carencias en asistencia judicial.

¹⁹² "Corresponde a los jueces de letras designar cada mes y por turno, entre los no exentos, un abogado que defienda gratuitamente las causas civiles, otro que defienda las causas del trabajo y un tercero que defienda las causas criminales de las personas que hubieren tenido o debieran gozar del mencionado privilegio (de pobreza). Con todo, cuando las necesidades lo requieran, y el número de abogados en ejercicio lo permita, la Corte de Apelaciones respectiva podrá disponer que los jueces de letras designen dos o más abogados en cada turno, estableciendo la forma en que se deban distribuir las causas entre los abogados designados.
 "En la misma forma y para los mismos fines harán los jueces de letras a quienes se refiere el inciso precedente, las correspondientes designaciones de procuradores y receptores.
 "Cuando alguna persona que goce del privilegio de pobreza no pueda ser servida por los abogados, procuradores y receptores nombrados, el juez de letras podrá designar un abogado, un procurador o un receptor especial que le sirva.

- Clínicas Jurídicas Universitarias. Si bien la calidad del servicio que éstas brindan suele ser adecuado, el volumen de causas que abarcan es escaso, desde que privilegian las finalidades pedagógicas por sobre las asistenciales.
- Otras instituciones públicas y privadas. Además de algunas organizaciones no gubernamentales que merecen ser destacadas más por la creatividad de sus estrategias que por su cobertura, existe actividad asistencial de caridad en oficinas jurídicas y en grupos de abogados y estudiantes vinculados, en general, a la Iglesia Católica¹⁹³.

Entre estos diversos grupos no existe mayor coordinación ni intercambio de experiencias. Sólo recientemente se ha ido logrando al amparo de un proyecto privado.

Las Corporaciones de Asistencia Judicial.

"En las comunas o agrupaciones de comunas en donde hubiere dos o más jueces de letras, hará las designaciones generales prevenidas en los dos primeros incisos de este artículo, el más antiguo, y las especiales del inciso precedente el que conociere del negocio en que han de aplicarse.

"Las designaciones generales de abogados, procuradores y receptores de turno deberán hacerse por las Cortes de Apelaciones para el territorio jurisdiccional en que éstas tengan su residencia".

¹⁹³ En el artículo de Luis Bates ya citado, Págs 174 y 175, se contiene el siguiente listado de instituciones:

- Vicaría de la Solidaridad (inexistente hoy en día).
- Comisión Chilena de Derechos Humanos.
- Comisión de Derechos del Pueblo (CODEPU).
- Servicio Pro Ayuda Judicial (SERPAJ).
- Centro de Acción y Reflexión por el Cambio QUERCUM.
- FORJA.
- Servicio Legal de Consultas. Canal 13 de Televisión, programa "Sábados Gigantes".
- Caja de Compensación La Araucana.
- Corporación Nacional Pro Defensa de la Paz (CORPAZ).
- Oficina Nacional del Retorno.
- Centros de Madres (CEMA)
- Dirección de Previsión de Carabineros.
- Fundación de Asistencia Legal de la Familia.
- Servicio Nacional de la Mujer.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Instituto de Desarrollo Agropecuario.
- Servicio de Defensa del Consumidor.
- Organizaciones gremiales.
- Organizaciones Sindicales.
- Partidos Políticos.
- Iglesias, etc.

Los servicios públicos de asistencia legal se crean en Chile junto al Colegio de Abogados en el año 1928. Estos subsistieron de tal forma hasta el año 1981, en el que, junto con perder el Colegio su carácter de institución de derecho público, fueron creadas las Corporaciones de Asistencia Judicial de las Regiones Metropolitana, de Valparaíso y del Bío-Bío que asumieron esta tarea (Ley 17.995). En el año 1987 se creó la Corporación de las Regiones de Tarapacá y Antofagasta (Ley 18.632). Ambas tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.¹⁹⁴

Cada Corporación se organiza con una administración central y con consultorios, que es donde se atienden a las personas, localizados, por lo general, cerca de los sectores poblacionales donde ellas viven. En las Corporaciones laboran profesionales y funcionarios contratados al efecto. Sin embargo, el grueso de la atención jurídica propiamente tal es llevada a cabo por los llamados "postulantes", quienes son egresados de la carrera de derecho que deben realizar obligatoriamente esta práctica forense, ad honorem, por a lo menos seis meses, para poder obtener su título de abogado, lo que es excepcional en relación a otras profesiones en el país.

El siguiente cuadro muestra algo de la realidad de cada una de estas Corporaciones, al año 1992.

REGIONES QUE CUBRE	NUMERO DE FUNCIONARIOS		NUMERO DE POSTULANTES	PRESUPUESTO EN MILES DE \$ ¹⁹⁵ APORTE FISCAL	PRESUPUESTO EN MILES DE \$ APORTE MUNICIPAL
	PROF	NO PROF.			
Tarapacá I y II	29	27	19	\$ 53.564	24.590
Valparaíso III - IV y V	157	54	62	\$110.786	53.784
Metrop. R.M., VI, VII y XII	208 ¹⁹⁶	140	453	\$266.126	222.174
Bío-Bío VIII, IX, X y XI	164	60	98	\$183.962	152.856
TOTAL	558	281	632	\$614.438	453.404

¹⁹⁴ Adicionalmente y en forma directa, el Ministerio de Justicia ha llevado adelante desde hace un año a esta fecha un proyecto piloto en las comunas más pobres del país con centros móviles de asistencia y consultorios de información jurídica, los que han tenido un interesante resultado.

¹⁹⁵ Existen otras fuentes de financiamiento cuya incidencia es baja.

¹⁹⁶ De estos, 160 son abogados, 44 son asistentes sociales y 4 de otras profesiones.

La tarea fundamental de estas Corporaciones consiste en la representación judicial de intereses y la orientación jurídica que se produce en la prestación del servicio antes aludido. Aunque sin mayores políticas al respecto, estas instituciones logran avenir o transigir una proporción de los conflictos de que conocen, especialmente a través de la mediación de las asistentes sociales, en aquellas Corporaciones que cuentan con estos profesionales.

Tan sólo recientemente se han iniciado programas de divulgación jurídica cuya función es prevenir conflictos en las Corporaciones de la Región Metropolitana y del Bío-Bío. No existen programas destinados a representar intereses ante órganos no judiciales.

Igualmente estas Corporaciones han definido institucionalmente ciertas exclusiones, casos que no conocen, por razones que no parecen justificables y nunca discutidas en forma pública. Algunas de estas materias son las relacionadas con el narcotráfico (no se defienden a los acusados por estos delitos, ni aún cuando se encuentran en la situación de reos presos); nulidades de matrimonio; causas de policía local; faltas, delitos de acción privada; particiones de bienes; tramitaciones administrativas, y cobranzas judiciales (juicios ejecutivos por títulos de crédito).

Otra importante limitación en cuanto a su cobertura, es que ellas, por imperativo legal, sólo pueden asumir la representación de una de las partes en litigio, de lo que se deriva que tratándose de dos personas de escasos recursos, la primera que llegue a la Corporación se asegurará representación y la otra quedará en la indefensión, a menos que pueda acceder a un abogado de turno¹⁹⁷.

Para tener una noción del volumen de atenciones que actualmente brinda el sistema, cabe destacar que en 1990 la C.A.J. de la Región Metropolitana tuvo un total de 134.234, de las cuales un 40,76% fueron en materia penal, un 24,47% en materia civil, un 24,43% en materia laboral y un 9,95% en menores.

De esos ingresos, un 87,33% fueron sólo consultas (atenciones jurídicas) y un 12,67% se transformaron en causas judiciales.

Del total de causas terminadas en ese año, 51,24% lo fueron por razones procesales normales (sentencias y sobreseimientos), 9,73% por abandono o desistimiento, 17,71% por avenimiento y 21,32% por otros motivos.

¹⁹⁷ En el proyecto en actual tramitación sobre Servicio Nacional de Asistencia Jurídica, se propone terminar con tal restricción. Deberá asegurarse en tal caso un sistema que limite los riesgos de la confusión de intereses.

El sistema de financiamiento de las Corporaciones es complejo. Como puede apreciarse en el cuadro anterior, ellas reciben parte sustancial de su presupuesto no del erario público, sino de fondos municipales que deben negociar a través de convenios directos¹⁹⁸.

No existen índices que permitan referirse a la calidad de la asistencia judicial que brindan las actuales Corporaciones.

Sin embargo, hay ciertos antecedentes que permitirían concluir que ella es irregular; pues depende fundamentalmente de la buena voluntad de los postulantes y de la vocación y espíritu de servicio de los abogados que están llamados a supervisar su desempeño. La remuneración de estos es tan baja que resulta difícil precisar y controlar el cumplimiento de una jornada efectiva de su parte. El flujo de postulantes y el interés de éstos por determinados lugares es una variable respecto de la que las Corporaciones ejercen escasa influencia. La constante rotación de postulantes (cada 6 meses) afecta también la continuidad y la calidad del servicio. Las deficiencias pueden ser especialmente preocupantes en materia penal. La débil estructura central de estas Corporaciones hace difícil establecer sistemas adecuados de planificación y fiscalización del trabajo de los Consultorios.

Se trata, entonces, de instituciones altamente rutinizadas que se encuentran siempre sobrepasadas de requerimientos y carentes de recursos; que no alcanzan a evaluar, programar o fiscalizar su desempeño habitual.

La organización funcional y territorial de las actuales Corporaciones adolece de deficiencias. En el aspecto territorial, piénsese, por ejemplo, que la de la Región Metropolitana tiene a su cargo el servicio que se presta en la Duodécima Región. Un reciente estudio realizado por CPU e INVERTEC IGT, indica que la organización interna de la institución es en extremo complejo existiendo dos niveles paralelos de organización que no funcionan bien: el territorial y el técnico o por materia.

El sistema actual de dirección adolece de falta de claridad. A vía de ejemplo, en el caso de la Corporación de la R. M. existen un Consejo Superior colegiado; un Presidente, que es el Secretario Regional Ministerial, y un Director. Las funciones de cada uno no se encuentran bien delimitadas. Por su parte, la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia señala que a su División Judicial le corresponde "Proponer medidas para asegurar la asistencia jurídica gratuita que debe prestarse por Ley". (Art. 11 letra c) DL. 5346). En el reglamento se establece un "Departamento de Asistencia Jurídica", con facultades básicamente de estudio y no imperativas.

¹⁹⁸ Incluso esa proporción ha tendido a ir aumentando, aún cuando no contamos con cifras completas del año 1993, se nos dijo que los ingresos municipales representan en la actualidad el 70% del presupuesto de la Corporación de la Región Metropolitana.

De más está decir que el financiamiento actual es percibido como insuficiente, existiendo una alta demanda por crear nuevos consultorios y ampliar los existentes. Los convenios suscritos con las Municipalidades son, por lo general, de corta duración, lo que implica inseguridad para la institución y para el personal contratado con los fondos que de ahí provienen. En el estudio antes citado se resalta la escasa vinculación que existe entre la Corporación y las Municipalidades, las cuales aún disponiendo eventualmente de mayores recursos, no los aportan a la asistencia jurídica por desconocer la utilización que se les da y los resultados que se obtienen.

Esos convenios pueden también dar lugar a desigualdades dentro del servicio, desde el momento en que en ellos pueden establecerse condiciones de contratación más beneficiosas para algunos profesionales, en atención a los recursos con que cuenta la Comuna respectiva y la calidad de atención que desea brindar.

Finalmente, el haber estructurado el sistema de atención gratuita en base a los servicios que prestan obligada y no remuneradamente los postulantes a obtener el título de abogados, genera una serie de problemas. El interés de esos postulantes por brindar un buen servicio es limitado. Las Corporaciones deben asumir frente a ellos un doble papel: de jefe laboral y de "formador" por otro, sin haberse especificado nunca los reales alcances de ambas misiones, ni menos medirse sus resultados.

La reforma en actual tramitación Parlamentaria, que crea el Servicio Nacional de Asistencia Jurídica, es de carácter estructural, por lo que independientemente del éxito que ésta tenga, habrá que asumir propuestas de mejoramiento de las entidades que brindan asistencia jurídica gratuita, en los siguientes planos:

- Determinación de las políticas a seguir.
- Estándares internos de trabajo. Evaluación de los servicios que prestan.
- Modernización de la gestión de las Corporaciones o sus sucesoras.
- Mejoramiento del clima organizacional, incluidas las condiciones económicas de su personal.
- Fomento a la utilización de sistemas alternativos de resolución de conflictos y de modalidades innovativas de defensa jurídica ante los tribunales, como se verá a continuación.

Igualmente, debe avanzarse en el estudio de formas distintas de prestación de servicios asistenciales en materia jurídica, contemplándose una participación más activa en ellos de la sociedad civil.

En tal sentido existen modalidades aún no exploradas como las de establecer bonos de financiamiento para tales prestaciones, que canalicen los recursos fiscales destinados a ese fin hacia prestaciones efectuadas por particulares. Otra forma es la creación de un registro público de entidades cooperadoras, las cuales pudieran acceder vía concurso a un financiamiento fiscal de sus actividades, sometiéndose a una supervisión de carácter general.

3. Sistemas alternativos de resolución de conflictos.

Se insiste constantemente en la necesidad de impulsar el establecimiento de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, tal como está sucediendo en el derecho comparado, con el fin no sólo de descargar al sistema judicial, atiborrado de causas y no siempre de las más importantes que requieren de una decisión especializada; sino también al apreciar que la solución judicial de un problema social no siempre es la más adecuada, pudiendo, incluso, tener efectos contraproducentes. Especialmente frente a ciertos conflictos de naturaleza comercial y familiar es razonable pensar en obtener una solución más adecuada para las expectativas de las partes, si ellas mismas la encuentran, asegurándose entonces un mejor cumplimiento de la misma, desde el momento en que cuenta con la adhesión de los obligados.

Por ello es que se hace urgente el establecimiento de un diseño institucional que de amplia cabida a estos sistemas alternativos. En Chile, ello tan sólo ocurre en el que podríamos llamar el más limitado de los sistemas alternativos, por costos y exigencias procesales: el arbitraje. Este opera con un estatuto definido que le ha permitido ir ganado paulatinamente en cobertura, existiendo la intención hoy en día de extenderlo de manera importante.

En lo que respecta a la conciliación, pese a haber sido incluida en el ámbito judicial desde hace mucho tiempo, sus efectos son más bien limitados.

Finalmente, la mediación es prácticamente desconocida en Chile, sin perjuicio de la existencia de mecanismos tradicionales e informales de solución de disputas en ciertos sectores de la sociedad chilena, como ser los indígenas, los que, a decir verdad, no han sido estudiados sistemáticamente.

Cualquier diseño institucional tendiente a favorecer la utilización de estos mecanismos, debe ir de la mano también de una importante reducción del ámbito de conflictos cuya resolución se le asigna en última instancia al Poder Judicial. La desjudicialización de conflictos (llamada descriminalización de conductas en el ámbito penal) resulta esencial al observar que nuestros tribunales, en términos generales, están copados en su capacidad de operación por causas que a veces ni siquiera obedecen realmente a un juicio, sino que se trata de actos administrativos que se le han encomendado (cuestiones voluntarias y gestiones de preparación a la vía ejecutiva). Otras podrían tener soluciones más eficientes por vías que no implicaran la utilización de la compleja y cara maquinaria judicial, como muchas de las cobranzas que le son entregadas. Finalmente, un número significativo de ellas no tienen ni la importancia ni la trascendencia para el tiempo que debe dedicárseles, lo que se comprueba en buen número de los asuntos que conocen nuestros jueces del crimen, como los delitos de vagancia y mendicidad y una alta cantidad de las faltas.

El último factor que deberá considerarse es el de la formación. Nuestros abogados han sido preparados en las escuelas de derecho como abogados litigantes, sin noción alguna de la negociación legal (materia compleja, que requiere de un adiestramiento metódico e interdisciplinario), lo que los lleva a no emplear sistemática y adecuadamente los caminos alternativos a la judicial. Aún en los casos que se piensa negociar, la presentación de una demanda ante los tribunales es constantemente utilizada como mecanismo de presión, generando igualmente congestión. El problema de la formación hacia la negociación no pasa exclusivamente por la educación jurídica, sino que debiera ser entendido como un elemento fundamental en la enseñanza de todo ciudadano. En definitiva, enseñar a negociar y a solucionar directamente los conflictos, es enseñar a convivir en sociedad.

A continuación analizaremos como operan estos mecanismos fuera y dentro del sistema judicial chileno.

3.1 Judiciales.

Como parte integrante del procedimiento judicial en Chile se encuentra incorporada desde antiguo la conciliación judicial.

El artículo 262 del Código de Procedimiento Civil señala que "en todo juicio civil, con excepción de los juicios o procedimientos especiales de que tratan los Títulos III, V y XVI del Libro III¹⁹⁹, el juez podrá en cualquier estado de la causa llamar a las partes a conciliación y proponerles bases de arreglo".

¹⁹⁹ Las excepciones corresponden a los siguientes procedimientos:

- Derecho legal de retención (artículo 545 y siguientes).
- Citación por evicción (artículo 584 y siguientes).
- Juicios de Hacienda (artículo 748 y siguientes)

Esta facultad conferida al juez, que puede ejercer de oficio, constituye una de las pocas excepciones al principio dispositivo que informa nuestro sistema procesal civil, pudiendo ser utilizada en cualquier estado del juicio (en primera o segunda instancia) y cuantas veces se estime conveniente.

En determinados procedimientos el trámite de la conciliación es considerado obligatorio por nuestro legislador. Ello sucede en:

- Los procedimientos de mínima cuantía (artículo 703 y siguientes del Código de Procedimiento Civil).
- Los procedimientos de arrendamiento de predios urbanos (Ley 18.101).
- En el juicio laboral (artículo 412 y 413 del Código del Trabajo).
- En los juicios de policía local (Ley 18.287).
- Procedimientos por delitos de calumnias e injurias (artículo 574 del Código de Procedimiento Penal).

Aún cuando el desistimiento en los juicios criminales sólo se admite legalmente en los delitos de acción privada, la experiencia práctica indica que el desistimiento de la querrela, en caso de ilícitos fundamentalmente de naturaleza económica, pese a tratarse de delitos de acción pública que debieran continuar siempre de oficio, en muchos casos es considerada por los jueces suficiente para ordenar el archivo de la causa. De esa forma, los jueces dan cabida a la autocomposición entre las partes, morigerando la inflexibilidad de las disposiciones penales, y descargándose de asuntos en que una eventual condena ya ha perdido parte importante de sus sentidos.

Según las estadísticas publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas, las causas civiles terminadas durante el año 1989 alcanzaron a 184.239, siendo 12.940 de ellas concluidas por un avenimiento judicial (7,02%)²⁰⁰.

A primera vista esta cifra aparece como extremadamente baja en relación con el total de causas terminadas, sin embargo, adquiere mayor relevancia al compararla con el porcentaje de causas terminadas por sentencia judicial, que sólo alcanza a un 16,03% (29.569).

A ellos debe incluirse los juicios en que las partes no pueden disponer libremente del derecho material controvertido, por estar comprometidas normas de orden público, como sucede con el estado civil de las personas.

²⁰⁰ Se sigue a continuación el trabajo inédito de Macarena Vargas titulado "Algunas Reflexiones en Torno a las Estadísticas Sobre Conciliación Judicial".

Las restantes 141.820 causas (que corresponden a un 76,9% del total) terminan por otros motivos no especificados²⁰¹.

Del total de causas terminadas por avenimientos judiciales (7,02%), las principales materias en las cuales se logra este tipo de solución, son las de orden económico o comercial. En efecto, tres de las cinco materias que presentan un mayor número de avenimientos judiciales, de acuerdo a las estadísticas, son las siguientes:

- Juicios ejecutivos: 20.22%
- Notificaciones de protestos de cheques: 15.29%
- Otras gestiones preparatorias: 14.35%

Todas ellas suman un total de 6.453 causas (49.86%), prácticamente la mitad del total de causas terminadas por avenimiento judicial corresponden a materias de este orden.

Los porcentajes de causas terminadas por avenimiento, en relación con el total de ellas, son muy diversos entre los tribunales de las distintas Cortes del país. Así los tribunales dependientes de la Corte de Concepción son los que obtuvieron un mayor porcentaje de avenimientos, pues del total de causas terminadas durante el año 1989, el 18.72% corresponde a causas avenidas. Sigue muy de lejos la Corte de Valparaíso con un 9.02%, y en tercer lugar se sitúa la Corte de Santiago con un 3.43%.

Analizados esos mismos antecedentes en materia laboral, se obtiene que del total de causas terminadas en los juzgados de letras del trabajo (9.389) durante el año 1989, un 32.94% de ellas (3.093), terminaron por avenimiento judicial, más de un cuarto del total, lo que cuadruplica las cifras obtenidas en materia civil.

Las cuatro materias laborales registradas por la fuente consultada presentan los siguientes porcentajes de avenimientos en relación con el total nacional:

- Desahucios e indemnizaciones: 44.22%
- Otros: 36.82%
- Sueldos y otras remuneraciones: 18.91%
- Accidentes del trabajo: 0.03%

²⁰¹ He aquí otra deficiencia de las estadísticas publicadas. Es probable que un porcentaje significativo de estos "otros motivos" esté determinado por la forma de término de gestiones preparatorias a la vía ejecutiva, las que usualmente no concluyen en una sentencia y cuya gravitación es muy alta como se señaló capítulo anteriormente. Igualmente, ese mismo anuario, en materia de menores, no hace la distinción entre causas terminadas por sentencia y por avenimiento, lo que impide comparar las cifras con una materia en la que tradicionalmente se ha considerada muy exitosa la labor conciliatoria de los tribunales.

Los juzgados dependientes de las Cortes de Apelaciones de la Región Metropolitana (Santiago y Pedro Aguirre Cerda), junto con los de la Corte de Apelaciones de Valparaíso son las unidades jurisdiccionales donde se registran mayor número de avenimientos judiciales laborales en relación con el total nacional.

De un total de 3.093 causas laborales terminadas por conciliación, los juzgados de las Cortes de la Región Metropolitana concentran el 63.2% (1.955). Sin embargo, cabe precisar que de esta cifra, el grueso lo aporta los juzgados dependientes de la Corte de Santiago, la cual registra un 46.49% (1.438) de causas terminadas por avenimientos, prácticamente la mitad del total de todo el país. Muy de lejos le sigue la Corte de Apelaciones Pedro Aguirre Cerda, la cual presenta un total de 16.71% (517) de conciliaciones judiciales al interior de su territorio jurisdiccional. Y, finalmente, aparecen los tribunales de la Corte de Valparaíso con un 9.34% (289) de avenimientos del total de causas terminadas.

Por su parte, los juzgados de las cortes de apelaciones que registran los porcentajes más bajos en relación al total nacional son la Corte de Apelaciones de Coyhaique (0.06%), la Corte de Arica (0.29%) y la Corte de Apelaciones de Iquique (0.54%).

Buscando una explicación a estas grandes diferencias, podemos plantear a modo de hipótesis, que la implementación de juzgados especializados en materia laboral, en diferentes puntos del país, ha contribuido sustancialmente a aumentar el número de conciliaciones judiciales en los juicios que ante ellos se tramitan. Esta hipótesis se ve corroborada por los cifras de avenimientos registradas por cada uno de los tribunales del territorio nacional, de ellas se desprende que los cinco primeros juzgados con porcentajes más altos corresponden a tribunales especializados ubicados en las cortes de Santiago y Valparaíso, a saber:

-	4to. juzgado del trabajo de Santiago:	11.12%
-	5to. juzgado del trabajo de Santiago:	9.7%
-	1er. juzgado del trabajo de Santiago:	9.3%
-	1er. juzgado del trabajo de Valparaíso:	6.3%
-	2do. juzgado del trabajo de San Miguel:	5.4%.

En conclusión, es posible afirmar que la utilización de los sistemas alternativos de resolución de conflictos es aún incipiente en el país, pese a que las bondades que presentan son evidentes.

Para fortalecer decididamente su evolución, se requeriría de un diseño institucional que, a la par de darle la más amplia cabida y reconocimiento, estableciera los mecanismos operativos necesarios para su implementación. Es posible pensar en el desarrollo de centros de mediación bajo la responsabilidad de las Corporaciones de Asistencia Judicial o sus sucesoras, las que, eso sí, necesitarían adecuar su actuar para ser eficientes en tal misión. En ese sentido, la experiencia indica que es indispensable contar con personal preparado especialmente para esta función, labor que, por lo general, desarrollan con especial acierto los Asistentes Sociales. Evidentemente, también se hará necesario apoyar un programa de esta naturaleza con recursos suficientes, los que, en relación al impacto logrado, serían de un cuantía inferior a los que requieren las vías más tradicionales. También es posible pensar que estos sistemas funcionaran como una suerte de antesala a los juzgados, que en forma previa a la presentación de la demanda impulsara a las partes a intentar una solución de este tipo.

3.2 Extrajudiciales.

Las partes pueden libremente en Chile designar árbitros para la solución de conflictos futuros o presentes y éstos actúan como verdaderos jueces frente a ellos. Existen materias en que se excluye la posibilidad del arbitraje (fundamentalmente aquellas en que está comprometido el orden público) y otras en que el arbitraje es obligatorio, es decir no hay posibilidad de acudir a los tribunales para su solución, como es el caso de las particiones de comunidades²⁰².

Los árbitros en Chile se clasifican en de derecho (deben aplicar el procedimiento legalmente establecido para el asunto y fallar conforme a derecho), mixtos (fallan conforme a derecho pero aplican el procedimiento que acuerden las partes o el propio árbitro) o arbitradores (fallan en equidad y aplican el procedimiento que le den las partes o el mismo se fije).

La sentencia arbitral tiene la misma validez y fuerza que una sentencia judicial. Comúnmente proceden en contra de ella los mismos recursos, ante la justicia ordinaria, pero existe la posibilidad de renunciar anticipadamente a ellos, con la sola excepción del recurso de queja que es siempre procedente.

Recientemente, la Cámara de Comercio de Santiago creó un Centro de Arbitrajes, que persigue dotar de mayor seguridad al sistema y aumentar su cobertura.

Igualmente, el arbitraje internacional es usado por el país, el que además ha suscrito diversas convenciones internacionales sobre la materia.

²⁰² El actual Proyecto de Ley sobre arbitraje que está siendo discutido en el Parlamento aumenta ostensiblemente las materias de arbitraje forzoso, incluyendo las causas comerciales por una cuantía superior a las 1.000 Unidades Tributarias Mensuales. (aproximadamente U\$ 43.500).

No existe, eso sí, información estadística disponible que permita cuantificar el volumen de casos que anualmente son solucionados a través de este sistema, ni menos el tipo de ellos, lo que tarda su tramitación, los costos involucrados, etc. Sin embargo, la costumbre cada vez más extendida en el país de incorporar cláusulas de arbitraje en los contratos de adhesión que se suscriben en formularios, en materias tan comunes como las compraventas o arriendos de propiedades y otros bienes, permite sostener la afirmación de que su utilización va en constante aumento²⁰³.

En cuanto a los arreglos directos entre partes, como decíamos, no existen sistemas establecidos que los favorezcan, aún cuando hay antecedentes de que las Corporaciones de Asistencia Judicial, a través del trámite previo que debe realizarse frente a sus Asistentes Sociales (quienes pueden llamar a su presencia, no coercitivamente, a las dos partes involucradas), favorecen fuertemente estos mecanismos. Recién se están iniciando esfuerzos por sistematizar esta experiencia para así poder profundizarla y transmitirla. Es así como se ha podido establecer que en la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana, a través de su Sección Social, en el año 1990 brindó 78.523 atenciones, consiguiendo avenimientos en un 19,2% de ellas. En el año 1991 las atenciones fueron 73.964, alcanzando los avenimientos un 19,4% de esa cantidad.

También es significativa la labor que en este aspecto realizan, en los conflictos laborales, las Inspecciones del Trabajo, las cuales tiene la facultad de citar a empleador y empleado, llegando a un alto índice de acuerdos en caso de disputas entre ellos. Tampoco se ha cuantificado y sistematizado esta experiencia.

Por regla general, ni las Clínicas Jurídicas ni las organizaciones privadas que brindan asistencia jurídica, realizan labores de mediación, pero en el último tiempo se han puesto en marcha algunos planes pilotos en este sentido.

De arribarse en estos casos a acuerdos entre las partes, ellos pueden traducirse en un formal contrato de transacción, regulado en el Código Civil en el artículo 2.446. ("La transacción es un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente, o precaven un litigio eventual"). Como contrato que es, tiene el valor de ley para las partes y puede exigirse su cumplimiento de acuerdo con las normas generales.

El expediente más común, es simplemente levantar un acta de acuerdos con lo avenido, el cual puede llegar a tener incluso mérito ejecutivo cuando es "pasado ante tribunal competente y autorizado por un ministro de fe o dos testigos de actuación"²⁰⁴.

²⁰³ El mismo Proyecto de Ley sobre arbitrajes intenta limitar los abusos que por esta vía se pueden cometer, permitiendo impugnar el nombre del árbitro impuesto por el contratante más poderoso.

²⁰⁴ Artículo 434 Nro. 3 del Código de Procedimiento Civil.

CAPITULO IV

LEGITIMIDAD DEL SISTEMA JUDICIAL

Se conocen dos encuestas publicadas en los últimos años relativas a percepciones de ciertos segmentos de la población sobre el quehacer judicial.

La primera de ellas fue elaborada y procesada por el profesor Carlos Peña para el Centro de Estudios Públicos²⁰⁵. En ella fueron consultados en base a un cuestionario remitido por correo a una muestra aleatoria del total de abogados con patente municipal obtenida ante la I. Municipalidad de Santiago. De un universo de 3.943 abogados, fueron seleccionados 358 de ellos, obteniéndose un 21,5% de colaboración.

Algunas respuestas obtenidas son las siguientes:

Pregunta 1: Considerando la actual realidad de la administración de justicia en los tribunales inferiores, usted diría que ella es:

1.	Muy satisfactoria	1,98%
2.	Satisfactoria.....	2,70%
3.	Regular de satisfactoria	21,62%
4.	Poco satisfactoria	41,90%
5.	Muy poco satisfactoria	31,80%

Pregunta 2: Considerando la actual realidad de la administración de justicia en los tribunales superiores -Cortes de Apelaciones y Corte Suprema-, usted diría que ella es:

1.	Muy satisfactoria	0,0%
2.	Satisfactoria.....	6,75%
3.	Regular de satisfactoria	22,97%
4.	Poco satisfactoria	35,14%
5.	Muy poco satisfactoria	35,14%

La segunda encuesta fue encargada por la Corporación de Promoción Universitaria a la Dirección de Estudios Sociales de la Universidad Católica de Chile (DESUC)²⁰⁶.

²⁰⁵ Publicada en el libro "Proposiciones para la Reforma Judicial", ya citado.

²⁰⁶ "Justicia y Marginalidad: percepción de los pobres". Op. Cit.

Se encuestó una muestra seleccionada en forma probabilística de mujeres y hombres mayores de 18 años, de nivel socioeconómico bajo (sectores D y E) residentes en las ciudades de Santiago (Región Metropolitana), Valparaíso-Viña del Mar y Concepción-Talcahuano. El tamaño de la muestra fue de 1.642 casos.

El cuestionario fue elaborado luego de un estudio de carácter cualitativo, basado en grupos de discusión (focus group) y entrevistas en profundidad para validar el instrumento. Las frases contenidas en el cuestionarios fueron tomadas literalmente de las expresadas durante ese proceso.

Opinión espontánea sobre la justicia en Chile:

La encuesta se inició con la pregunta: ¿qué opina Ud. sobre como anda la justicia en Chile?, dando tiempo para que los encuestados se expresaran espontáneamente.

Casi la totalidad de los encuestados dio su opinión y éstas, casi siempre, refirieron el término justicia al sistema jurídico-judicial. Fueron muy pocos los que no opinaron u opinaron de modo no pertinente, dándole al término justicia connotaciones éticas o refiriéndolo a las condiciones de distribución del ingreso.

Sólo el 6,8% de los encuestados opinó positivamente, expresando juicios favorables. Una abrumadora mayoría (82,8%) opinó de modo ambivalente, explicitando tanto juicios favorables, como adversos.

	Frecuencia	%
OPINION POSITIVA	112	6.8
OPINION NEGATIVA	1360	82.8
OPINION AMBIVALENTE	45	2.7
OTRAS	40	2.5
OPINION NO PERTINENTE	43	2.6
NO OPINA	37	2.3
SIN RESPUESTA	5	0.3
	1642	100.0

Opiniones espontáneas positivas sobre la justicia en Chile:

Si bien muchas de las opiniones positivas sobre la justicia correspondieron a una miscelánea difícil de categorizar, más de la mitad de quienes emitieron juicios favorables (56,3%) opinó que la justicia en Chile da seguridad o que está mejor que antes.

A título de ilustración, conviene citar textualmente algunas opiniones de este tipo:

- "Hay preocupación por proteger y mantener el orden en la ciudad".
- "Pienso que la justicia está bien porque se está deteniendo a los delincuentes".
"Está mejor que antes, se cometían crímenes y no habían culpab, ahora es más transparente la justicia".
- "Encuentro que se está arreglando la cosa, se está poniendo buena (la justicia)".

Pero cabe reiterar que fue una pequeña minoría la que expresó este tipo de juicios, dando una opinión positiva de la justicia.

	Frecuencia (*)	% (**)
DA SEGURIDAD Y/O EVITA DELINCUENCIA	31	27.7 (1.9)
ESTA MEJOR QUE ANTES	32	28.6 (1.9)
OTRAS	49	43.8 (2.9)
	112	100

(*) Esta frecuencia corresponde a la submuestra de encuestados que opinó positivamente sobre la justicia.

(**) Porcentaje a la derecha y entre paréntesis corresponde al porcentaje calculado sobre el total de la muestra.

Opiniones espontáneas negativas sobre la justicia en Chile:

La magnitud de opiniones negativas sobre la justicia permitió su categorización de modo más fino.

A continuación se presentan estas categorías o tipos de opinión negativa, ordenadas de la más a la menos frecuente. Cada categoría se acompaña de la definición de su contenido y de una serie de citas de opiniones de los encuestados, cosa de dejar en claro que la adjetivación propia de cada categoría no fuerza la expresión espontánea de los sujetos:

La justicia es ineficiente:

Esta categoría o tipo de opinión significa que la justicia chilena no resuelve los problemas, no aclara los delitos, no garantiza la seguridad de la gente, no controla el problema de la delincuencia.

Este tipo de juicio correspondió al 21,5% de quienes opinaron negativamente de la justicia.

He aquí algunas opiniones de los mismos encuestados:

- "Pienso que la justicia no anda bien, hace falta más seguridad".
- "Mala la justicia, no hacen nada por detectar los robos, crímenes y asaltos".
- "Pésima (la justicia), uno pide que la ayuden y no lo hacen, ellos (los Carabineros) no vienen cuando una lo necesita".
- "Super mala (la justicia), porque no se puede andar en la calle, hay mucha delincuencia y robo de niños por aquí".
- "Mal (la justicia), porque hay muchas cosas que no quedan claras".
- "Mala (la justicia), cuando se hace una denuncia no pasa nada".

La justicia es discriminatoria:

Esta categoría o tipo de opinión significa que la justicia chilena no es pareja, que no es la misma para todos, que favorece o desfavorece a determinados sectores sociales, sea facilitando o inhibiendo el acceso a la justicia, sea tratando de forma desigual a quienes acceden a ella y que trata distinto a ricos y pobres.

Este tipo de juicio lo emitió el 18,9% de los encuestados que opinó negativamente de la justicia.

Sirvan como ilustración algunas opiniones de los encuestados:

- "(La justicia) protege solamente a los que tienen plata".
- "Para el rico hay justicia, para el pobre no".
- "Pienso que la justicia es para aquellos que tienen plata solamente, porque si uno es pobre no tiene acceso a la justicia en ningún caso".
- "Mala (la justicia) porque siempre hay preferencia para los que tienen plata".

- "No es muy buena (la justicia), favorecen a los de clase alta y no a los de clase baja que son los que más necesitan".
- Los pobres no tienen derecho a la justicia".

La justicia es arbitraria:

Esta categoría apunta a quejas tanto contra los procedimientos, como contra las sentencias de la justicia, suponiendo que ésta sentencia a inocentes, detiene sin razones, deja en libertad a culpables, no ajusta las penas a la gravedad de los delitos.

El 16% de quienes opinaron negativamente sobre la justicia cae en esta categoría.

Valgan como testimonio las siguientes citas de los encuestados:

- "Mala, no hay justicia, juzgan y condenan a los inocentes y a los delincuentes los sueltan en dos meses".
- "Más o menos anda (la justicia) porque hay muchos delincuentes que los toman presos y salen en seguida en libertad y a otros, en cambio, los toman presos por una pequeñez y no se les dicta nunca sentencia".
- "Mala (la justicia), a veces se mete preso a gente inocente y los delincuentes quedan libres".
- "No hay penas justas: los delincuentes salen con mucha facilidad".
- "La justicia es al lote: a los delincuentes los tienen por un rato y los dejan libres".
- "Generalmente las leyes favorecen más a los delincuentes que a las personas honradas".

La justicia es lenta:

Esta categoría apunta a considerar los procedimientos de la justicia como excesivamente burocráticos y que demoran demasiado.

Así opinó el 12,7% de quienes se expresaron negativamente sobre la justicia.

He aquí algunas citas de los encuestados:

- "Más o menos, la justicia es muy tramitadora, demoran mucho en los juicios, son eternos".
- "La Justicia chilena es muy burócrata".
- "Es injusta porque es muy lenta".
- "Mala, la justicia es muy tardía en finalizar cualquier asunto, no me inspira confianza".
- "No es muy buena porque las cosas se dilatan mucho".
- "Pésima, lentitud en trámites".

Otras categorías:

La minoría entre quienes opinaron negativamente de la justicia, explicitó contenidos susceptibles de categorizar en términos de: la justicia es corrupta (7,9%), la justicia ha dejado impunes los atropellos a los derechos humanos(4,1%), hay abuso policial (1,1%).

He aquí algunas citas de los encuestados:

- "Anda mal, todo lo llevan y lo arreglan con plata".
- "Mala, empezando por los derechos humanos cuyos atropellos han quedado en la impunidad".
- "Regular, porque se le pega a la gente que trabaja en la calle".

	Frecuencia (*)	% (**)
CORRUPTA	108	7,9 (6.6)
LENTA	173	12,7 (10.5)
INEFICIENTE	292	21,5 (17.8)
DISCRIMINATORIA	257	18,9 (15.7)
ARBITRARIA	218	16,0 (13.3)
ABUSO POLICIAL	15	1,1 (0.9)
IMPUNIDAD ATROPELLOS A DERECHOS HUMANOS	56	4,1 (3.4)
OTRAS	136	10,0 (8.3)
SIN ESPECIFICACION	105	7,7 (6.4)
	1360	100

(*) Esta frecuencia corresponde a la submuestra de encuestados que opinó negativamente sobre la justicia.

(**) Porcentaje a la derecha y entre paréntesis corresponde al porcentaje calculado sobre el total de la muestra.

Evaluaciones de la justicia en Chile según ciertas calificaciones propuestas a los encuestados:

Una vez recogida la opinión espontánea de los encuestados, se les solicitó que resumieran su opinión sobre la justicia chilena, calificándola de muy buena, buena, regular, mala o muy mala.

Una minoría la calificó de muy buena (0,4%) o de buena (8,7%).

Una considerable proporción de los encuestados la calificó de mala (38,4%) o de muy mala (8,1%).

El 43,5% de los encuestados optó por calificarla como regular.

Estos resultados podrían interpretarse como suavizando la opinión espontánea de los encuestados, tan abrumadoramente negativa. Cabe, sin embargo, destacar que la proporción de encuestados que califica la justicia de muy buena o de buena no varía significativamente de aquella que, espontáneamente, da una opinión positiva y que en ambos casos corresponde a una franca minoría (9,1% y 6,8%, respectivamente).

	Frecuencia	%
MUY BUENA	7	0.4
BUENA	143	8.7
REGULAR	715	43.5
MALA	630	38.4
MUY MALA	133	8.1
NO SABE	7	0.4
SIN RESPUESTA	7	0.4
	1642	100

Opinión con respecto a la veracidad o falsedad de ciertas proposiciones sobre la justicia en Chile:

Frente a una serie de proposiciones sobre la justicia en Chile, se pidió a los encuestados que explicitaran si estimaban dichas proposiciones como verdaderas o falsas.

La mayoría absoluta estimó como verdaderas las proposiciones siguientes, ordenadas según el grado de consenso con que se consideró su veracidad:

- Hay gente que por delitos menores pasa años en la cárcel y otra que por delitos más graves queda muy luego en libertad (95,8%).
- En la justicia chilena los trámites son lentos (95,0%).
- Deberían existir más Juzgados y más jueces (89,8%).
- Deberían existir más Comisarías y más Carabineros (89,5%).
- En Chile la justicia se divide en una para los ricos y otra para los pobres (88,7%).
- En la justicia Chilena todo se arregla con plata (86,5%).
- Denunciar robos o cogoteos es una pérdida de tiempo porque no pasa nada (84,2%).
- En poblaciones Carabineros detienen por nada (68,9%).

Por otra parte, la mayoría absoluta de los encuestados estimó como falsas las proposiciones siguientes:

- En Chile la justicia es igual para todos (85,7%)
- Cuando un poblador llama a Carabineros, estos llegan rápidamente (73,2%).

La imagen que proyectan estos resultados es consistente con las demás opiniones vertidas sobre la justicia. Sus tintes claramente negativos coinciden con la opinión espontánea dada por los encuestados, no sólo en términos de negatividad, sino también en lo que atañe a los contenidos de ésta. Las proposiciones que los encuestados estiman mayoritariamente como verdaderas o falsas, reiteran, precisamente, los mismos contenidos que ellos juzgan adversamente desde su espontaneidad y que son susceptibles de resumir calificando la justicia de ineficiente, de discriminatoria, de arbitraria, de lenta, de corrupta.

Paradójicamente esta imagen tan adversa se conjuga con la estimación de la justicia como necesaria, pues los mismos que la juzgan mal no vacilan en afirmar como cierto que deberían existir más Juzgados y más jueces, más Comisarías y más carabineros.

	VERDADERA		FALSA		NO OPINA	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
1. En Chile la justicia se divide en una para los ricos y otras para los pobres.	1.456	88.7	144	8.8	42	2.6
2. Deberían existir más Comisarías y más Carabineros.	1.469	89.5	134	8.2	39	2.4
3. Hay gente que por delitos menores pasa años en la cárcel y otra que por delitos más graves queda muy luego en libertad.	1.573	95.8	34	2.1	35	2.2
4. Denunciar robos o cogoteos es una pérdida de tiempo porque no pasa nada.	1.382	84.2	204	12.4	56	3.4
5. En Chile la justicia es igual para todos.	199	12.1	1.408	85.7	35	2.1
6. En la justicia chilena los trámites son lentos.	1.559	95.0	51	3.1	32	1.9
7. Deberían existir más Juzgados y más jueces.	1.475	89.8	117	7.2	50	3.0
8. Cuando un poblador llama a Carabineros, éstos llegan rápidamente.	306	18.7	1.202	73.2	134	8.2
9. En la justicia chilena todo se arregla con plata.	1.420	86.5	114	6.9	108	6.6
10. En poblaciones Carabineros detienen por nada.	1.131	68.9	334	20.4	177	10.8

BIBLIOGRAFIA

- Aburto, Marcos: "Exposición del Presidente de la Excma. Corte Suprema, en la Tercera Comisión Mixta Para el Análisis del Presupuesto 1994".
- Alegría, Héctor: "Comentarios al Tema Relacionado con la Justicia Frente a la Nueva Orientación del Desarrollo". Ponencia presentada al Seminario "La Justicia en Latinoamérica y el Caribe en la Década de los 90", organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. BID. Washington, 1993.
- Banco Central de Chile: Boletín Mensual. Agosto de 1993.
- Banco Interamericano de Desarrollo: Ayuda Memoria: "Programa de Apoyo a la Modernización de la Gestión del Sector Justicia".
- Bascuñán, Antonio, Sierra, Lucas y Varas, Juan Andrés: "Judicatura de Primera Instancia: algunas indagaciones". Proyecto de Capacitación, Gestión y Política Judicial. CPU. Serie estudios Nro. 2. Santiago, 1993.
- Binder, Alberto: "Independencia Judicial y Delegación de Funciones: el Extraño caso del Dr. Jekyll y Mr. Hyde", "Del 'Código-Mentira' al Servicio Judicial: Algo más sobre la Delegación de Funciones", "Informática Jurídica y Gestión Judicial", "Perspectivas de la Reforma Procesal Penal en América Latina" y "Estrategias para la Reforma de la Justicia Penal". En "Justicia Penal y Estado de Derecho". Ad-Hoc. Buenos Aires, 1993.
- Caroca, Alex y Cerda, Carlos: "Determinación del Rol de los Secretarios de los Juzgados de Letras y Análisis de una Posible Reasignación de Labores". CPU. Santiago, 1993.
- Centro de Estudios del Desarrollo. "El Proceso Penal Chileno y la protección de los Derechos del Imputado". Materiales para el Seminario de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación "Proceso Penal y Derechos Fundamentales". Santiago, 1994.
- Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso. "Perfeccionamiento del Procedimiento Penal Chileno para la Mejor Protección de los Derechos de las Personas". Materiales para el Seminario de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación "Proceso Penal y Derechos Fundamentales". Santiago, 1994.

- Cerda, Carlos: "La Realidad del Proceso". Volumen I. La Oportunidad en el Procedimiento Ordinario. Facultad de Derecho. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, 1982.
- Cerda, Carlos: "La Realidad del Proceso". Volumen II. La Oportunidad en el Proceso Sumario. Facultad de Derecho. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, 1982.
- Cerda, Carlos: "La Realidad del Proceso". Volumen III. La Oportunidad en el Proceso Ejecutivo. Facultad de Derecho. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, 1984.
- Cerda, Carlos: "Duración del Procedimiento Civil Ordinario en los Juzgados de Santiago" Investigación patrocinada por FONDECYT. Santiago, 1992.
- Cerda, Carlos: "Duración del Procedimiento Sumario en los Juzgados de Santiago" Investigación patrocinada por FONDECYT. Santiago, 1993.
- Código Civil.
- Código Penal.
- Código de Procedimiento Civil.
- Código de Procedimiento Penal.
- Código Orgánico de Tribunales.
- Corporación Administrativa del Poder Judicial. Minuta: "Bases y Definiciones del Programa de Acción del Poder Judicial".
- Corporación Administrativa del Poder Judicial. Minuta: "Desarrollo del Plan Quinquenal".
- Corporación de Asistencia Judicial de la Región de Valparaíso: "Memoria Anual 1992".
- Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana: "Memoria Anual 1991".
- Corporación de Promoción Universitaria. Instituto de Formación Jurídica para la Acción. Ministerio de Justicia. Catálogo 1era. Feria Nacional de Asistencia Jurídica. Santiago, 1994.

- Correa, Jorge: "Diagnósticos Acerca del Poder Judicial Chileno". En, "Formación de Jueces para la Democracia". Corporación Libertas. Santiago, 1992.
- Correa, Jorge. "Qué y Cómo Enseñar en una Escuela Judicial" En "Escuela Judicial". CPU. Santiago, 1992.
- Correa, Jorge. "Un Intento por Caracterizar el Problema de la Justicia y los Sectores de Bajos Ingresos". En "Justicia y Sectores de Bajos Ingresos". CED - Editorial Jurídica Ediar-ConoSur Ltda. Santiago, 1988.
- Correa, Jorge y Barros, Luis, Editores: "Justicia y Marginalidad: percepción de los pobres". CPU. Santiago, 1993.
- Cumplido, Francisco y Von Mühlenbrock, Gisela: "La Gestión Gubernamental en el sector Justicia". CPU. Santiago, 1993.
- Cuneo, Andrés: "La Corte Suprema de Chile, sus Percepciones Acerca del Derecho, su Rol en el Sistema Legal y la Relación de éste con el Sistema Político". En, "La Administración de Justicia en América Latina". Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo. Lima, 1980.
- Departamento Tratamiento en Medio Libre. Gendarmería de Chile. "Las Medidas Alternativas a la Reclusión en Chile". Inédito.
- Escandón, Juan. "Descripción de Aspectos Relacionados con la Administración de Tribunales en Chile, con Especial Referencia a los Tribunales del Crimen". En "Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial: administración de tribunales". Tomo II. CPU. Santiago, 1991.
- Frühling, Hugo: "Poder Judicial y Política en Chile". En, "La Administración de Justicia en América Latina". Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo. Lima, 1980.
- Fundación Libertad y Desarrollo. "Seguimiento de Causas Penales y Proposiciones para Mejorar el Proceso Penal". Materiales para el Seminario de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación "Proceso Penal y Derechos Fundamentales". Santiago, 1994.
- Galecio, Rubén. "Pobreza y Proceso Penal". En "Justicia y Sectores de Bajos Ingresos". CED - Editorial Jurídica Ediar-ConoSur Ltda. Santiago, 1988.
- Gendarmería de Chile: "Modelo General de Tratamiento Penitenciario".
- Gendarmería de Chile: "Delincuencia en Chile: evolución y perspectivas".

- Haeussler, María Josefina. "Actividades en Apoyo de la Administración de Justicia en Chile". En "Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial: administración de tribunales". Tomo II. CPU. Santiago, 1991.
- Hermosilla, Germán: "Breve Reseña del Poder Judicial Chileno y de las Actividades de Perfeccionamiento de sus Jueces". Proyecto de Capacitación Gestión y Política Judicial. CPU. Serie Difusión Nro. 1. Santiago, 1992.
- Hermosilla, Germán: "Capacitación y Carrera de Jueces". Ponencia presentada al Seminario "La Justicia en Latinoamérica y el Caribe en la Década de los 90", organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. En prensa.
- Hermosilla, Germán. "Informe sobre los Procedimientos de Designación, Calificación y Ascenso de los Jueces e Integración de los Tribunales Superiores". En "Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial: documentos y materiales". Tomo I. CPU. Santiago, 1990.
- Huerta, Rafael: "Diseño de un Sistema de Bibliotecas Jurídicas en los Tribunales de la República de Chile". CPU. Santiago, 1993.
- Instituto Nacional de Estadísticas: "Anuarios de Estadísticas Judiciales". 1987, 1988, y 1989.
- INVERTEC/CPU: "Diagnóstico y Mejoramiento Organizacional de la Corte de Apelaciones de Santiago". Junio de 1993.
- Jiménez A., María Angélica: "El Proceso Penal en Chile. Resultados Empíricos". Cuaderno de trabajo, Departamento de Investigación y Extensión, Universidad Diego Portales. Santiago, 1994.
- Lavados, Iván y Vargas, Juan Enrique: "La Gestión Judicial". Ponencia presentada al Seminario "La Justicia en Latinoamérica y el Caribe en la Década de los 90", organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. BID. Washington 1993.
- Martínez, Néstor Humberto: "Modernización de los Sistema Jurídicos" (propuesta). Septiembre de 1993.
- Ministerio de Justicia: "Cómo Vamos en Gestión Financiera". Santiago, 1993.
- Ministerio de Justicia: "Cómo Vamos en Iniciativas Legales". Santiago, 1993.
- Ministerio de Justicia: "Medidas Alternativas a las Penas de Reclusión: ventajas y limitaciones". Santiago, 1993.
- Ministerio de Justicia. División Social: "Talleres Escuelas de Reinserción Laboral".

- Ministerio de Justicia. División Social: "Programa Nacional de Talleres Solidarios Como Alternativa Funcional de Reinserción Social para los Ex-Convictos".
- Muñoz, Claudio y Souza, María Dolores, Coordinación Técnica e Investigación: "Estudio Descriptivo de Jóvenes Encarcelados en Chile". En, Serie Documental B: Estudios. Santiago, 1992.
- Onfray, Arturo y Cerda, Carlos: "Las Necesidades de Capacitación de los Jueces de Primera Instancia". Proyecto de Capacitación, Gestión y Política Judicial. CPU. Serie estudios Nro. 1. Santiago, 1992.
- Peña Carlos: "Informe sobre Chile". En "Situación y Políticas Judiciales en América Latina". Cuadernos de Análisis Jurídico de la Universidad Diego Portales. Santiago, 1994.
- Pica, Gonzalo. "Informática Aplicada a la Gestión de Tribunales: La Experiencia Chilena". En "Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial: administración de tribunales". Tomo II. CPU. Santiago, 1991.
- Riego, Cristián. "Aproximación a una Evaluación del Proceso Penal Chileno". En "Reformas Procesales en América Latina". CPU. Santiago, 1993.
- Riego, Cristián: "La prisión Durante el Proceso Penal en Chile". Cuaderno de Análisis Jurídico N° 16. Escuela de Derecho. Universidad Diego Portales.
- SENAME: "Evaluación de las Nuevas Políticas del Servicio Nacional de Menores. 1989-1992".
- Servicio Médico Legal: "Pericias Médico Legales. Anuario Estadístico 1992".
- Servicio Médico Legal: "Proyecto de Desarrollo".
- Sipes, Larry: "Camino Hacia la Reducción de las Demoras en los Tribunales".
- Squella, Agustín, editor: "La Cultura Jurídica Chilena". CPU. Reimpresión. Santiago, 1992.
- Tavolari, Raúl. "El Proceso Civil Chileno: una Lectura Desde el Debido Proceso y la Eficacia de la Jurisdicción de cara a la Reforma". En "Reformas Procesales en América Latina". CPU. Santiago, 1993.
- UNICEF: "Menores Institucionalizados".

- Universidad Diego Portales: "Adecuación del Proceso Penal Chileno a las Normas de derechos Humanos". Materiales para el Seminario de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación "Proceso Penal y Derechos Fundamentales". Santiago, 1994.
- Universidad Diego Portales: "Las Garantías de la Detención en Chile". Materiales para el Seminario de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación "Proceso Penal y Derechos Fundamentales". Santiago, 1994.
- Universidad Católica de Valparaíso: "Racionalización del Proceso Judicial: estudio jurídico estadístico para la proposición de reformas procedimentales". Tomo I. Proceso Penal. Valparaíso, 1987.
- Universidad Católica de Valparaíso: "Racionalización del Proceso Judicial: estudio jurídico estadístico para la proposición de reformas procedimentales". Tomo II. Proceso Civil. Valparaíso, 1987.
- Universidad Católica de Valparaíso: "Investigación Preliminar Acerca de los Factores que Inciden en el Ingreso de Causas del Trabajo en los Tribunales de Primera Instancia". Valparaíso, 1992.
- Universidad Católica de Valparaíso: "Modelo Integrado para la Creación y Ubicación de Tribunales de Primera Instancia". Valparaíso, 1992.
- Valenzuela, Eugenio, Coordinador: "Proposiciones para la Reforma Judicial". CEP. Santiago, 1991.
- Vargas, Juan Enrique: "Política Judicial". En "Situación y Políticas Judiciales en Latinoamérica", Universidad Diego Portales. Santiago, 1994.
- Vargas, Juan Enrique: "El Ministerio Público en el Proceso Penal..." En "El Ministerio Público Para Una Nueva Justicia Criminal". CPU, FPC y UDP. Santiago, 1994.
- Vargas, Macarena: "Algunas Reflexiones en Torno a las Estadísticas Sobre Conciliación Judicial". Santiago, 1993.
- Varios autores: "El Poder Judicial en la Encrucijada: estudios acerca de la política judicial en Chile". Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. Cuadernos de Análisis Jurídico Nro. 22. Santiago, 1992.
- Varios autores: "Sistema Penal y Seguridad Ciudadana". Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. Cuadernos de Análisis Jurídico Nro. 21. Santiago, 1992.

- Vrsalovic, Juan. "Una Metodología para la Distribución Espacial de los Tribunales". En "Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial: administración de tribunales". Tomo II. CPU. Santiago, 1991.
- Villagrán, Francisco: "Los Procesos de Integración Económica y la Justicia". Ponencia presentada al Seminario "La Justicia en Latinoamérica y el Caribe en la Década de los 90", organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. En prensa.
- Yáñez, José. "La Asignación de los Recursos Estatales para la Administración de Justicia en Chile". En "Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial: administración de tribunales". Tomo II. CPU. Santiago, 1991.