

PROYECTO PERTINENCIA Y POSIBILIDAD DE IMPLEMENTAR JUZGADOS VECINALES EN CHILE¹

CARLOS FRONTAURA R.
FRANCISCO JAVIER LETURIA I.
JAVIERA BENÍTEZ G.
PABLO TRIGO K.

I. INTRODUCCIÓN

1. Acceso a la justicia y situación en Chile

El acceso a la justicia es un derecho fundamental, reconocido no solo en las normas legales internas, especialmente en la Constitución, sino que también en declaraciones y tratados internacionales en materia de derechos humanos.

En efecto, la Constitución Política de Chile, en su artículo 19, asegura a todas las personas, en forma genérica, la igualdad ante la ley (artículo 19 Nro. 2) y, en forma específica, que toda persona tiene derecho a defensa jurídica y que la ley debe arbitrar los medios para otorgar esa defensa y, en general, el asesoramiento a quienes no puedan procurárselos por sí mismo (artículo 19 Nro. 3).

Por otra parte, las declaraciones y tratados internacionales en materia de derechos humanos siguen la misma línea, profundizando todavía más este concepto de acceso a la justicia que debe brindarse a todos. Así cabe destacar en este ámbito: la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo XVIII); Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 8° a 11°); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14°); y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 8 y 25/1). Esta última señala expresamente en su artículo 8/1 que:

¹ Concurso de Políticas Públicas 2007. Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos. Dirección de Asuntos Públicos. Pontificia Universidad Católica de Chile. SENADO, MINSEGPRES, MIDEPLAN, SUBDERE.

“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

Ahora bien, el acceso a la justicia es un derecho fundamental no solo porque así lo declaren instrumentos internos o internacionales, sino porque, entre otras cosas, ello permite resolver los conflictos que se dan al interior de una sociedad en forma pacífica y en condiciones de igualdad e imparcialidad. Cuando esto sucede, las personas pueden sentir que, efectivamente, forman parte de una comunidad en la que serán respetados sus derechos cualquiera sea su condición o situación particular. En buenas cuentas, el acceso del que se viene hablando es una exigencia del bien común y, por tanto, de la justicia material y no solo formal. Por esto resulta vital que no quede como algo meramente declarativo.

Ahora bien, para que este derecho fundamental sea real es necesario que se den dos elementos. El acceso a la justicia involucra tanto la posibilidad de litigar como la solución a la controversia, que es lo que interesa en definitiva, ya que lo primero es un medio para lo segundo². En este sentido, el problema no es solo poder ingresar al sistema de administración de justicia –para lo cual hay que remover los diversos obstáculos que existen– sino también el de obtener una respuesta jurisdiccional en un tiempo razonable. La demora en dicha solución es, que duda cabe, un verdadero problema de acceso³.

En América Latina, durante los años 90 se impulsaron importantes reformas en materia de justicia, fundamentalmente en los procesos de capacitación y selección de jueces, en materia de procedimien-

² Cuervo, J.I., 2004. *Lineamientos de Política Pública para el Acceso a la Justicia de Grupos Vulnerables por Razones Económicas* [en línea]. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe. Disponible: http://www.lac-workspace.undp.org.co/fileadmin/Seguridad_Ciudadana/Justicia/Estudios_Tematicos/Lineamientos.doc p.2-3. [fecha de ingreso: 4 de agosto 2007]

³ Cesari, F., 2002. *La demora en el dictado de sentencias como obstáculo al acceso a la jurisdicción* [en línea]. Buenos Aires, Cuadernos Fondejus Nro. 6, Fundación de Estudios para la Justicia. Disponible: http://www.fundejus.org/publicaciones/publicaciones_3.doc. [fecha de ingreso: 4 de agosto 2007]; Eliades A.E., 2002. *Acceso a la justicia una visión globalizante* [en línea]. Buenos Aires, Cuadernos Fondejus Nro. 6, Fundación de Estudios para la Justicia. Disponible: http://www.fundejus.org/publicaciones/publicaciones_5.doc. pp. 9-10 y 22. [fecha de ingreso: 4 de agosto 2007]

tos penales y normativas penales juveniles. Todas ellas apuntaban a mejorar la calidad y eficiencia del servicio y, al mismo tiempo, o más precisamente como parte de ello, a mejorar el respeto por las garantías esenciales para una adecuada protección de los derechos de las personas. Sin embargo, a juicio del PNUD:

“(...) estas reformas todavía no han logrado revertir la pobre imagen que los ciudadanos tienen de los sistemas de justicia, como tampoco revertir el hecho de que los más pobres y vulnerables enfrentan obstáculos estructurales para acceder, en condiciones razonables, al sistema de justicia”⁴.

En efecto, las reformas introducidas no han sido suficientes como para acallar la crítica que el ciudadano común tiene hacia la justicia estatal. Ello es fácilmente comprobable revisando las encuestas que se han hecho –y se realizan periódicamente⁵– al respecto. Estas encuestas muestran altos niveles de desconfianza, lentitud y complejidad de los procedimientos, altos índices de corrupción y falta de independencia del Poder Judicial. En general, estas mismas críticas –salvo las dos últimas– también afectan a Chile⁶.

En nuestro país cabe destacar que, en general, la percepción respecto del Poder Judicial se ha ido moviendo hacia una creciente desconfianza. Así, por ejemplo, en el informe de Desarrollo Humano sobre Chile correspondiente al año 2000, se podía apreciar que el índice de confianza en los Tribunales de Justicia alcanzaba a un 35,7%⁷. Este era más bajo que el alcanzado en el Estudio Mundial de Valores de 1990, donde la confianza llegaba al 45%⁸.

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2005. *Manual de Políticas Públicas para Acceso a la Justicia. América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: PNUD p. 3. (Hay versión electrónica en http://www.lac-workspace.undp.org.co/fileadmin/Seguridad_Ciudadana/Justicia/Manual_PNUD_de_Politiclas_Pu-blicas_en_Acceso_a_la_Justicia.pdf)

⁵ Una muy conocida es Latinobarómetro que se viene realizando desde el año 1995.

⁶ Para un panorama general de estas encuestas: Galindo, P., 2003. INDICADORES SUBJETIVOS Estudios, Calificaciones de Riesgo y Encuestas de Percepción Pública sobre los Sistemas de Justicia. Resultados Recientes para las Américas. Revista Sistemas Judiciales [en línea], Nro. 6. <http://www.cejamericas.org/sistemas-judiciales/index.html> [fecha de ingreso: 2 de agosto de 2007]

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2000. *Desarrollo Humano en Chile 2000. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago: PNUD, Pregunta 55 de la Encuesta del PNUD, contenida en el Anexo 9 p. 295. (Hay versión electrónica en, Informe Desarrollo Humano en Chile (PNUD) <http://www.desarrollohumano.cl/archivos/anexos.pdf>)

⁸ Idem., Cuadro 52, p. 145.

Esta cifra del informe del PNUD era totalmente coherente con el hecho de que preguntados los chilenos –ahora para el informe de Desarrollo Humano del año 2004– sobre cuáles de un listado de 11 instituciones consideraban ellos que ayudaban a las personas a defenderse frente a situaciones de abuso, maltrato o arbitrariedad, los jueces –que habrían debido ocupar los primeros lugares en una consulta de este tipo– estaban situados en el antepenúltimo lugar. En efecto, frente a la pregunta, hubo un 50% de respuestas que indicaban que sí ayudaban y un 45,2% que señalaban lo contrario. En la práctica, los jueces solo superaban en la encuesta a los senadores y diputados y a los partidos políticos⁹.

En este mismo informe del año 2004, preguntadas las personas sobre si creían que Chile había logrado generar más o menos oportunidades para “Tener acceso a la justicia”, solo el 36,4% contestó que más oportunidades, en tanto que un poco menos de un tercio (29,0%) contestó que menos. Comparando este resultado con otras opciones o bienes que contenía la pregunta, uno puede encontrar que “Tener acceso a la justicia” ocupaba, en un listado de 8, el lugar 6° –casi en empate con el lugar 7° que era “Tener un mejor trabajo” (36,0%/33,7%), siendo superado por: “Estudiar” (73,3%/10,8%); “Tener acceso a bienes materiales” (63,1%/11,3%); “Opinar o vivir como uno quiere” (57,0%/16,1%); “Armar un negocio o empresa propio” (53,7%/18,2%); y “Tener una mejor atención de salud” (41,9%/26,7%)¹⁰.

Más desalentador resulta este panorama si se analizan estos datos a la luz de la pregunta contenida en este mismo informe que interrogaba a los chilenos sobre cuáles instituciones tenían más poder en Chile, ordenando de uno a cuatro. En ella, los jueces ocupaban el segundo lugar en las menciones en primera opción como la institución que tenía más poder (16,2%), superando a los partidos políticos (14,5%) y por debajo del Gobierno (38,3%)¹¹.

En conclusión, todos los datos referidos en los párrafos anteriores confirman la percepción de que existe una gran desconfianza en nuestra sociedad hacia el Poder Judicial y, en general, a lo que se llama la justicia oficial, a pesar de las reformas impulsadas en la década de los años 90.

⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004. Desarrollo Humano en Chile 2004. El Poder: ¿para qué y para quién? Santiago: PNUD, Pregunta 39 contenida en el Anexo 5, p. 287. (Hay versión electrónica en: <http://www.desarrollohumano.cl/pdf/2004/IDH-2004.pdf>)

¹⁰ *Idem*, Pregunta 45 contenida en el Anexo 5, p. 289.

¹¹ *Idem*, Pregunta 48 contenida en el Anexo 5, p. 290.

Parte de esta desconfianza que existe hacia el Poder Judicial tiene que ver con la dificultad que experimentan los ciudadanos, especialmente los sectores más pobres, para acceder a la justicia, entendida en la dimensión a que nos hemos referido en los primeros párrafos. De hecho, estudios de la década de los 90 demostraban que los grupos más vulnerables percibían este inconveniente y, por ello recurrían a los tribunales en un porcentaje bastante bajo, particularmente tratándose de asuntos civiles, aunque dichos porcentajes mejoraban en asuntos laborales o de familia¹². A su vez, estudios de hace un par de años atrás muestran que la oferta del servicio justicia en Chile para la población de menores recursos, es insuficiente¹³.

Por otra parte, la falta de un adecuado, regular y eficiente sistema de acceso a la justicia se demuestra también en las críticas que varios abogados vienen realizando hace casi dos décadas. En ellas, no solo se abordan las objeciones tradicionales al sistema que impera para proveer de defensa y asesoría jurídica a las personas de más escasos recursos, sino que también se extienden sobre otros ámbitos como es la falta de tutela efectiva de los derechos ciudadanos¹⁴. En este

¹² Correa Sutil, J. y Barros Lezaeta, L. eds., 1993. "Justicia y Marginalidad. Percepción de los pobres". Santiago: Corporación de Promoción Universitaria; y Barros Lezaeta, L., 1997. Proyecto Apoyo al Mejoramiento de la Justicia. Opiniones y experiencias de los sectores populares urbanos en torno a la justicia. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.

¹³ Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2005. Estudio de diagnóstico sobre la demanda de Servicios Jurídicos en la población de escasos recursos [en línea]. Disponible: <http://www.redjusticiaforja.cl/Demanda.pdf> [fecha de ingreso: 3 de agosto de 2007]; Cox, S. (coord.), 2005. Estudio Diagnóstico sobre la oferta de acceso a la Justicia en Chile a la Población de Escasos Recursos y otros sectores vulnerables. [en línea]. Corporación ONG FORJA y Centro de Estudios de Justicia de las Américas CEJA. Disponible: http://www.accesoaljusticia.cl/si/docs/mas/Diagnostico_sobre_la_Oferta_de_Acceso_a_la_Justicia.pdf [fecha de ingreso: 5 de agosto 2007]

¹⁴ Bates Hidalgo, L, 1992. Acceso a la Justicia y las Personas de Escasos Recursos. En: El Poder Judicial en la Encrucijada. Estudios Acerca de la Política Judicial en Chile. Santiago: Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, pp. 155-206; Correa Sutil, J. y Vargas Viancos, J.E., 1995. Diagnóstico del sistema judicial chileno. Chile: Corporación de Promoción Universitaria. (Hay versión electrónica en: <http://www.juanenriquevargas.cl/wordpress/wp-content/uploads/diagnosti-codelsistemajudicialchileno.pdf>); Viveros, F.. Los actuales mecanismos institucionales de protección. En: ¿Se protegen en Chile los Derechos Ciudadanos? Intervenciones y desarrollo de foro público organizado por el Capítulo Chileno del Ombudsman con la colaboración de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional –ACDI– y la Comisión Andina de Juristas, agosto 2002 Santiago. Santiago: Capítulo Chileno del Ombudsman Defensor del Pueblo. pp. 61-68, especialmente, pp. 66-67; y Carrasco, D. Mecanismos ciudadanos de protección. En: ¿Se protegen en Chile los Derechos Ciudadanos? Intervenciones y desarrollo de foro público organizado por el Capítulo Chileno del Ombudsman con la colaboración de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional –ACDI– y la

caso, si bien se valora la experiencia del recurso de protección, por otra parte, se le hacen críticas, ya que se considera que este ha servido como sustituto para otros instrumentos imperfectos, ineficaces o inexistentes. En buenas cuentas, se considera que este recurso lo que hace es sostener las fallas de nuestro sistema judicial, en el que se destaca, especialmente, su languidez, exceso de burocracia y falta de acceso que generan verdadera indefensión y falta de respuesta, especialmente para los sectores más marginados¹⁵. En el mismo sentido se destacan las deficiencias de los mecanismos que existen para la protección de los derechos colectivos de interés público. Sin embargo, varias de las deficiencias destacadas son plenamente aplicables, también, para la protección de derechos individuales y dicen relación con una verdadera falta de acceso a la justicia, como su baja cobertura o el escaso apoyo para que los chilenos cuenten con asesoría legal¹⁶.

En fin, la revisión de los estudios señalados confirman, para Chile, la afirmación que el año 2005 hacía el PNUD en el sentido de que las importantes reformas promovidas en la última década del siglo pasado han sido insuficiente para revertir la desconfianza y mala percepción que tiene la ciudadanía respecto de la justicia estatal y, al mismo tiempo, no han permitido superar las barreras u obstáculos que tienen los sectores de menores recursos para acceder a la justicia.

2. Acceso a la justicia y experiencia latinoamericana

Un adecuado acceso a la justicia presenta obstáculos estructurales respecto de los grupos más vulnerables que son más o menos comunes en los diversos países –y no solo en los hispanoamericanos–, sin perjuicio de los específicos o propios de cada lugar. Entre estas barreras comunes destacan: (i) Las económicas que tienen que ver con los costos –honorarios, procesales y de oportunidad– de acceder al sistema y la relación que existe entre ese costo y el valor de lo disputado. Las causas de las personas más pobres y de los sectores populares de cuantías más bajas son, proporcionalmente, muy costosas; (ii) Las geográficas o espaciales, ya que el Poder Judicial no llega a todos los lugares; (iii) Las de asesoría e información que perjudican, también, a los sectores más pobres; y (iv) Las institucionales

Comisión Andina de Juristas, agosto 2002 Santiago. Santiago: Capítulo Chileno del Ombudsman Defensor del Pueblo. pp. 74-81.

¹⁵ Viveros, F. *op. cit.*, pp. 66-67.

¹⁶ Carrasco, D. *op. cit.*, pp. 74-81.

y culturales que dicen relación con las limitaciones de la oferta de justicia estatal y la distancia que existe entre los operadores de esta justicia –abogados, jueces y funcionarios– y muchos justiciables, especialmente los más pobres¹⁷.

Además, existen otros inconvenientes que se señalan, también, como barreras, pero que es mejor considerarlos como problemas de la estructura judicial estatal: (i) la lentitud y burocracia de los tribunales para resolver los asuntos; y (ii) la dificultad para dar respuesta oportuna a conflictos de características y esencia muy distinta de los tradicionales, como las disputas colectivas o comunitarias¹⁸.

Para enfrentar el problema estructural de acceso a la justicia, se han intentado, a partir de la segunda mitad del siglo XX, tres grandes oleadas de reformas. A ellas corresponden los programas de asesoría jurídica gratuita –que en Chile estuvieron vinculados al Colegio de Abogados y, actualmente, a las Corporaciones de Asistencia Judicial–; y la aparición, especialmente en Estados Unidos y Europa a partir de los 70, de la representación de intereses difusos o intereses colectivos¹⁹. En los últimos años del siglo XX, en América Latina –que, en general, no conoció esta última ola de reformas sino hasta bastante después– a partir de un diagnóstico común de desconfianza hacia la justicia estatal, se están llevando a cabo transformaciones que faciliten el acceso a la justicia y una solución más efectiva y rápida de los conflictos. Estas reformas, de alguna manera, lo que han buscado es reducir los obstáculos, sacar de la justicia formal los litigios y hacer más participativa su tramitación y resultado. Así, han surgido o se han profundizado instituciones como los jueces de paz,

¹⁷ Cuervo, J.I. *op. cit.* pp.12-14; Uprimny Yepes, R. s/f. “Jueces de Paz y Justicia informal: una aproximación conceptual a sus potencialidades y limitaciones” [en línea], Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Disponible: http://www.djs.org.co/pdf/libros/ru_juecesPaz.pdf [fecha de ingreso: 4 de agosto], p. 14; y Roche, C.L. (Coordinadora), 2000. Estudio sobre acceso de Personas de Escasos Recursos a la Justicia [en línea]. En: Roche, C.L.; Richter, J; y Pérez, N. Los Excluidos de la Justicia en Venezuela. Caracas, Venezuela: Tribunal Supremo de Justicia. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/informacion/miscelaneas/miscelaneas.shtml> [fecha de ingreso: 5 de agosto 2007] pp. 4-8.

¹⁸ Uprimny Yepes, R. *op. cit.*, pp.3-4; y Manrique Reyes, A., 2004. “La Justicia Comunitaria en América Latina: Avances y Desafíos” [en línea]. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe. Disponible: http://www.lac-workspace.undp.org.co/fileadmin/Seguridad_Ciudadana/Justicia/Estudios_Tematicos/La_justicia_comunitaria_en_America_Latina.doc [fecha de ingreso: 4 de agosto] p. 14.

¹⁹ Cuervo, J.I. *op. cit.* pp. 4-7; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2005. Manual de Políticas Públicas para Acceso a la Justicia. América Latina y el Caribe. *op. cit.* pp. 12-13.

el arbitraje, la conciliación, la mediación, la composición y el reconocimiento a la justicia comunitaria y a las justicias tradicionales, especialmente de las comunidades indígenas²⁰.

En todo caso cabe destacar que este proceso, por causas muy semejantes, se ha dado también en otras latitudes, incluso en países más desarrollados de América del Norte y de Europa²¹.

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

Entre estas respuestas han surgido con mucha fuerza, en los últimos años, los Mecanismos de Resolución Alternativa de Conflictos, en especial la mediación. En general, los países del continente han empezado a promover esta como una respuesta para resolver los problemas de acceso a la justicia. Sin embargo, ello conlleva riesgos importantes, como sería el crear verdaderos sustitutos para aquello que debiera ser proporcionado por el Estado. Por esto es que, en el último tiempo, se han hecho sentir voces que propugnan una mirada más crítica de estos instrumentos como la respuesta para los problemas de que se viene hablando²².

Otras de las fórmulas que han aparecido y que destacan por su efectividad en ciertos contextos son las llamadas justicias comunitarias o comunales²³ que, en la práctica, son una manifestación de lo que

²⁰ Uprimny Yepes, R. *op. cit.*, p.1; Manrique Reyes, A. *op. cit.* pp. 4-14; y Cuervo, J.I., *op. cit.* pp. 7-10.

²¹ Libedinsky Tschorne, M., 1990. Informe sobre la Eficiencia de los Tribunales de Justicia (Materias de su Conocimiento, Acceso a la Justicia y Eficiencia de las Resoluciones Judiciales). Las Reformas Legislativas más Urgentes para obtener una Mayor Eficiencia del Poder Judicial. En: Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial. Documentos y Materiales. (Tomo I). Santiago: Corporación de Promoción Universitaria. pp. 414-452; y Cuervo, J.I., *op. cit.* pp. 8-10.

²² Vargas Viancos, J.E., 2001. Problemas de los sistemas alternos de solución de conflictos como alternativa de política pública en el sector judicial. Revista Sistemas Judiciales [en línea], Nro. 2. <http://www.cejamericas.org/sistemas-judiciales/index.html> [fecha de consulta: 2 de agosto de 2007]; y Peña González, C., 2001. ¿Estimular los mecanismos alternativos? Revista Sistemas Judiciales [en línea], Nro. 2. <http://www.cejamericas.org/sistemas-judiciales/index.html> [fecha de consulta: 2 de agosto de 2007]

²³ Brandt, H-J. y Franco Valdivia, R. (compiladores), 2006. "Justicia Comunitaria en los Andes: Perú y Ecuador, El Tratamiento de Conflictos, Un estudio de actas en 133 comunidades". Lima, Perú, Instituto de Defensa Legal. pp. 1-13.

se ha dado en llamar el pluralismo jurídico²⁴. Estas dan respuestas adecuadas a conflictos que la justicia estatal se muestra incapaz de resolver y que, incluso si pretendiera hacerlo, podría terminar agravándolos²⁵. Es más, se puede afirmar que no puede ser objeto de una política pública lograr que todos los conflictos encuentren una respuesta en el sistema oficial²⁶.

Así, el desarrollo de esta justicia comunitaria sería inevitable, es más, incluso deseable, en la medida en que contribuye a generar paz y democracia en la comunidad. Paz, porque resuelven, de manera consensual y constructiva, litigios que no tenían formas de solución adecuadas y que tienen gran importancia para las personas a las que afectan y, por tanto, disminuye la violencia que genera un conflicto reprimido. Generan también democracia ya que las decisiones son un reflejo del criterio de equidad y justicia de la propia comunidad, se fundan en el consenso y los acuerdos y fortalecen la conciliación y el restablecimiento de los vínculos. Además, este tipo de justicia descarga los tribunales oficiales, lo que permite que mejore su eficacia. Todo ello redundando en una justicia de mejor acceso, más creíble y confiable, aumentando la paz y democracia en la sociedad²⁷.

Sin embargo, a pesar de estos beneficios es necesario reconocer que estos mecanismos que tienden a una justicia menos formal y, por decirlo de algún modo, paralela a la oficial, tienen también límites y riesgos²⁸. Así se afirma que “(...) varios factores conspiran contra el potencial democratizador de los mecanismos informales de resolución de conflictos: la desigualdad de las partes, la instrumentalización por fuerzas políticas, en ciertos casos el alejamiento de la comunidad, pero en otro su excesiva dependencia, su utilización como descarga de las obligaciones estatales y mecanismo para desarticular demandas sociales colectivas”²⁹.

²⁴ Wolkmer, A. C., 2003. “Pluralismo Jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina”. En: García-Villegas, M. y Rodríguez, C. *Derecho y Sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos*. Bogotá: ILSA, Universidad Nacional de Colombia. pp. 247-259 (hay versión electrónica disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/derecho/wolk.rtf>)

²⁵ Uprimny Yepes, R. *op. cit.*, pp. 4-5.

²⁶ Vargas Viancos, J.E., 2005. *La Reforma a la justicia civil desde la perspectiva de las políticas públicas* [en línea]. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Disponible: http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/JEV_reformajusticiacivil_ppp.pdf. [fecha de ingreso: 5 de agosto 2007]

²⁷ Uprimny Yepes, R. *op. cit.*, pp. 14-15. Uprimny señala: “Al reducir la ‘litigiosidad represada’ (...) la justicia comunitaria estaría reduciendo las razones por las cuales muchos ciudadanos recurren a la violencia” p. 7.

²⁸ *Idem* pp.1 y 8-11; y Manrique Reyes, A. *op. cit.*, p. 4.

²⁹ Uprimny Yepes, R. *op. cit.*, p. 11.

En efecto, hay que tener en cuenta que estos mecanismos operan bien en escenarios en que existe "(...) una sociedad civil vigorosa, que se funde en valores compartidos (...)"³⁰. Por tanto, la experiencia no es transferible a lugares en los que esto no se da, incluso pueden producir efectos contrarios a los esperados, como terminar perjudicando a la parte más débil o a terceros que no fueron parte del mecanismo³¹.

Por otra parte, en contextos en que no hay un sistema estatal fuerte –constitucional, judicial y policial– en la protección de los derechos esenciales, la justicia comunitaria puede devengar en despotismo y violencia, así ha sucedido, por ejemplo, en algunas *favelas* de Río de Janeiro que fueron las pioneras en tener este tipo de justicia comunitaria³².

Una situación semejante de ausencia de la institucionalidad del Estado y la consiguiente tiranía de dirigentes vecinales se ha dado en la Ciudad de El Alto en Bolivia, aunque ello se da fuera del ámbito de la justicia de la que se viene hablando. Sin embargo, sí existen en ella otras formas de participación popular y comunitaria que han sido monopolizadas por ciertos grupos y dirigentes vecinales, lo que derivado en una verdadera dictadura³³. "En esta guerra de El Alto, la institucionalidad oficial del Estado y los sistemas de gobierno local están perdiendo batalla tras batalla ante un discurso de separación, exclusión y violencia; un discurso promovido por una población frustrada, postergada e ignorada y azuzada por la dictadura de ciertos dirigentes vecinales y laborales, lo que ha hecho que la institucionalidad oficial haya ingresado en la clandestinidad, o se haya convertido en una instancia subordinada a tal dirigencia. Paradójicamente, se trata de procesos en los que la institucionalidad oficial –a título de democracia– ha renunciado a ejercer sus funciones con responsabilidad democrática"³⁴. A pesar de esto, el estudio recomienda, precisamente, la creación de un sistema de resolución alternativa de conflictos entre vecinos como forma de superar las deficiencias de la justicia oficial y la desconfianza de la población

³⁰ *Idem*, p. 8.

³¹ *Idem*, pp. 8-9.

³² *Idem*, p. 9.

³³ Indaburu Quintana, R., 2004. Evaluación de la Ciudad del Alto [en línea]. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) Bolivia. Disponible: <http://bolivia.usaid.gov/StudiesAndReports/InformeFinalElAlto.pdf> [fecha de ingreso: 3 de agosto] pp. iii-iv; 22-23; y 41-49.

³⁴ *Idem.*, p. 41.

en ella³⁵. Sin embargo, cabe preguntarse ¿por qué esta dictadura de los dirigentes vecinales no podría, en ausencia de una institucionalidad estatal fuerte, extenderse, aprovechando también estos mecanismos alternativos y comunitarios? Esta pregunta es válida para otros escenarios de debilidad institucional y, por tanto, discutible la conveniencia de recurrir a tipo de soluciones allí donde, antes que nada, es necesario fortalecer el rol institucional del Estado en la protección de los derechos.

Otro de los peligros que tiene este tipo de justicia es que puede terminar validando la falta de acceso de los sectores más marginados a la justicia formal, acentuando, entonces, las diferencias³⁶.

Estas ventajas y riesgos muestran que la justicia comunitaria no sirve para todo tipo de conflictos y es necesario considerar los elementos que permiten que se extiendan sus beneficios y se contraigan sus peligros³⁷. Al mismo tiempo, nos muestran que esta justicia no es la solución para todos los problemas de acceso. Por lo mismo, su puesta en práctica debe ir de la mano, precisamente, de modificaciones y reformas que aumenten la capacidad, eficacia y oportunidad de la justicia formal³⁸.

Por otra parte, muchas de estas reformas que tienden a buscar acrecentar el espacio no institucional para responder a las demandas por justicia se han dado exitosamente en países en los cuales existe una mayor presencia de la justicia estatal. En efecto, en varios de ellos, antes de llegar a los tribunales de primera instancia, mixtos o especializados, existen otros jueces menos formales, pero que, igualmente, son parte de la justicia oficial. Así, por ejemplo, en Perú, están los Jueces de Paz Letrados y los Jueces de Paz no Letrados³⁹; en Colombia están los Jueces Municipales –llamados promiscuos, en lo civil y penal⁴⁰– y los Jueces de Paz; en México, el Juez de Paz y el Juez Conciliador del Valle de Teotihuacán⁴¹; en Brasil, dentro

³⁵ *Idem*, pp. 48-49.

³⁶ Uprimny Yepes, R. *op. cit.*, p. 10.

³⁷ *Idem*, pp.11-13.

³⁸ *Idem*, p. 12.

³⁹ Artículo 26° del T.U.O.L.O.P.J. Decreto Supremo N° 017-93-JUS. Disponible: http://www.pj.gob.pe/transparencia/documentos/TRANS_LEY_ORGANICA_PJ_240507.pdf [fecha de consulta: 24 de julio 2007].

⁴⁰ Centro de Estudios de Justicia de de las Américas (CEJA), 2007. Reporte de la Justicia Tercera Edición (2006-2007) [en línea]. Santiago: CEJA. Disponible: <http://www.cejamericas.org/reporte/pdf3/Colombia.pdf> [fecha de consulta: 3 de agosto de 2007]

⁴¹ Uprimny Yepes, R., *op. cit.*, pp. 13-14.

del contexto de los Juzgados Especiales y Pequeñas Causas, creados en 1984, se permite la existencia de los llamados Jueces Legos y Conciliadores, además de los Jueces Letrados, aunque cabe señalar que los Estados Federales no están obligados a establecerlos⁴²; y en Paraguay hay, también, Jueces de Paz Letrados y Jueces de Paz⁴³.

En resumen, la tercera oleada de reformas en América Latina, siendo muy positiva por muchos aspectos, presenta limitaciones e inconvenientes que es necesario tener presente al momento de proponer soluciones a los problemas de acceso a la justicia.

3. Chile: buscando su propia solución

Como se señalaba más arriba, nuestro país presenta importantes limitaciones en el acceso a la justicia. La mayoría de ellas han sido expuestas desde fines de la década de los '80 del siglo pasado y se ha acumulado una importante información empírica que muestra que los sectores más vulnerables no encuentran solución institucional a sus conflictos, entre otras cosas, porque se trata de asuntos de una cuantía menor. En efecto, en los sectores populares, fuera del ámbito penal, las materias que no encuentran respuesta se refieren, fundamentalmente, a engaños al comprar productos o contratar servicios, préstamos de dinero sin devolución, falta de contrato o pago de imposiciones cuando se trabaja en forma dependiente, pensiones alimenticias, falta de pago de arriendos y ocupantes de casas que no quieren irse⁴⁴.

Para resolver estos conflictos, las personas de menos recursos, deben recurrir, principalmente, a los tribunales ordinarios. En Chile existen en total 540 tribunales, de los cuales 522 son Juzgados de Primera Instancia. Si a estos les restamos los dedicados exclusivamente a

⁴² Rodycz, W.C. s/f. El Juzgado Especial y de Pequeñas Causas en la solución del problema del acceso a la justicia en Brasil [en línea]. Disponible: <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/ponencias/Wilson%20Rodycz.doc> [fecha de ingreso: 3 de agosto] y en <http://cejamericas.org/doc/documentos/rodycz-juzgado-especial.pdf> (El artículo corresponde a la intervención del autor el 11 de mayo del 2001 en la Conferencia Regional del Banco Mundial para América Latina y el Caribe "Nuevos enfoques para atender la demanda de justicia" patrocinado por el Banco Mundial en asociación con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México que tuvo lugar en Ciudad de México el 10 y 11 de mayo del 2001)

⁴³ Manrique Reyes, A., *op. cit.*, p. 10 y Centro de Estudios de Justicia de de las Américas (CEJA), 2007. Reporte de la Justicia Tercera Edición (2006-2007) Colombia [en línea]. Santiago: CEJA. Disponible: <http://www.cejamericas.org/reporte/pdf3/Paraguay.pdf> [fecha de consulta: 2 de agosto de 2007]

⁴⁴ Correa Sutil, J. y Barros Lezaeta, L. *op. cit.*; y Barros Lezaeta, L., *op. cit.*

asuntos penales, nos quedan 356 tribunales de primera instancia –176 con competencia mixta– que conocen de asuntos civiles, menores, familia, trabajo y cobranza laboral⁴⁵.

En general, para comparecer en juicio se requiere de abogado, salvo excepciones como en los asuntos de familia, aunque se está tramitando un proyecto para cambiar esto. Para quienes no pueden pagar un profesional, se otorga asesoría y apoyo gratuito a través de las diversas Corporaciones de Asistencia Judicial que dependen del Ministerio de Justicia. El total de atenciones que otorgó la Corporación pasó, en nueve años (1996 a 2005), de 319.380 a 1.234.023. El gran salto se produce entre el año 2003 y el 2005, en que se pasó de 764.149 a 1.234.023. En todo caso, de estas atenciones el número de patrocinio legal y de ingreso a tribunales es mucho menor⁴⁶. Cabe tener presente que, en general, la asistencia judicial otorgada por la Corporación se realiza, fundamentalmente, a través de los postulantes, es decir, egresados de Derecho que realizan su práctica profesional, supervisados por un abogado⁴⁷.

En materia civil, entre los años 2003 y 2005, se produjo un incremento aproximado del ingreso de causas anual del 12,75%, de 871.059 se pasó a 982.192; en materia de familia, para el mismo período, el incremento fue de un 39,1%, de 179.072 a 249.218; y en materia laboral social de un 24%, ya que de 175.031 se pasó a 217.057⁴⁸. Los incrementos en materia de tribunales de familia y laboral, podrían explicarse, entre otras razones, por las reformas introducidas en los procedimientos y tribunales de estos ámbitos, así como en el cambio de ciertas normas de fondo, como la aprobación de la ley de divorcio.

A su vez, es importante destacar que los juicios civiles tienen una duración promedio según datos de la Corporación Administrativa del Poder Judicial de: (i) 509 días para los tramitados en procedimiento ordinario; (ii) de 365 días para los tramitados en procedi-

⁴⁵ Centro de Estudios de Justicia de de las Américas (CEJA), 2007. Reporte de la Justicia Tercera Edición (2006-2007) Chile. CEJA. Disponible: <http://www.cejamericas.org/reporte/pdf3/Chile.pdf> [fecha de consulta: 2 de agosto de 2007].

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Castillo, J., 2006. Problemas de acceso a la justicia civil en Chile. En: Silva P., J.P.; García G., J.F.; y Leturia, F.J., eds. Justicia Civil y Comercial: Una reforma pendiente. Bases para el diseño de la Reforma Procesal Civil. Santiago, Chile: Fundación Libertad y Desarrollo y Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 313-335.

⁴⁸ Centro de Estudios de Justicia de de las Américas (CEJA), 2007. Reporte de la Justicia Tercera Edición (2006-2007) Chile. *op. cit.*

miento ejecutivo; y (iii) 245 días para los tramitados en procedimiento sumario⁴⁹.

De este modo las personas de menos recursos, sujetas a un sistema judicial que exige la comparecencia de abogado para poder litigar, que tiene procedimientos burocráticos y lentos para resolver los asuntos, carece de una jurisdicción expedita que les permita resolver sus asuntos.

El tema de los conflictos jurídicos de poca cuantía ha estado presente desde los albores de la República, sin encontrar una respuesta adecuada⁵⁰. Varios de los primeros ensayos constitucionales chilenos, contemplaban la figura del juez de paz que, debiendo actuar como conciliador, previo a que las partes pudieran recurrir al juez para seguir el litigio, de algún modo buscaban, precisamente, dar salida a estos asuntos. Así, contemplaban esta figura con distintos nombres: la Constitución provisoria de 1818 (artículo 25 del Capítulo III del Libro V); la Constitución de 1822 (artículos. 190 y siguientes); la Constitución de 1823 (artículos. 167 y siguientes); y la Constitución de 1828 (artículo 100). Incluso la Constitución de 1823 establecía, expresamente, en su artículo 175 que “Los negocios de menor cuantía se conciliarán por los prefectos i otros rejidores de la Municipalidad”.

A pesar de ello, la Constitución de 1833, que rigió al país por más de 90 años, no hablaba propiamente de jueces de paz, aunque sí de los alcaldes ordinarios y de los jueces inferiores. De este modo, esta norma, haciendo desaparecer el concepto de justicia de paz, no resolvía el problema de la existencia de funciones administrativas y judiciales radicadas en una misma autoridad local⁵¹. Sin embargo, la Ley de Organización y Atribuciones de los tribunales (1875) contempló la figura de los jueces de distrito y subdelegación, que vino a solucionar este problema.

Como muestra Ballesteros (1890) en la discusión de esta ley, precisamente, lo que se tuvo en vista al crear estos jueces inferiores era el sistema de jueces de paz, a los cuales por razones históricas y de di-

⁴⁹ *Ibidem*. Se trata de datos recogidos en el Reporte para el bienio 2002-2003.

⁵⁰ Frei, J., 2000. Evolución histórica y naturaleza jurisdiccional de la Justicia Local. En: Cox, S. Justicia Local Municipio y Comunidad. Realidades y Desafíos. Santiago, Chile. pp. 13-33.

⁵¹ Ballesteros, M.E., 1890. La Lei de Organización i Atribuciones de los Tribunales de Chile. Antecedentes, Concordancia i Aplicación Práctica de sus disposiciones. (Tomo I). Santiago de Chile: Imprenta Nacional, p. 139; y Frei, J., *op. cit.*, p. 15.

visión geográfica, se los llamó de otro modo⁵². Ellos se mantuvieron vigentes hasta fines de la década del 80 del siglo XX y, por tanto, en vigencia de las Constituciones de 1925 y 1980. Aunque, según sus críticos (Anabalón, 1944), nunca cumplieron el papel para el cual habían sido contemplados, por no estar servidos por letrados y por la poca competencia que tenían. Se volvió así a hablar de jueces de paz como la forma de resolver este problema, aunque la falta de medios impidió crearlos⁵³. De hecho, a pocos años de la promulgación de la ley que se viene comentando, se habló de la posibilidad de sustituir a estos jueces por los oficiales del Registro Civil, a los que se le darían más atribuciones, lo que beneficiaría, según Ballesteros (1890) a los sectores más pobres⁵⁴. Frente al fracaso de estos jueces de distrito y subdelegación, surgieron como respuesta los jueces de menor cuantía, pero ellos tampoco resolvieron el problema⁵⁵.

Por otra parte, a partir de una ley de municipalidades de 1887, se contempló la función de Juzgados de Policía Local que, en principio, ejercían los propios alcaldes en ciertas materias, sobre todo de cobro de rentas municipales y de faltas. Posteriormente, pasaron a ser ejercidas estas competencias, y otras que se le fueron agregando, con el tiempo, por abogados⁵⁶.

⁵² Ballesteros, M.E., *op. cit.*, pp. 139-143.

⁵³ Anabalón Sanderson, C., 1944. *Tratado Práctico de Derecho Procesal Civil Chileno*. Santiago, Ediciones de la Universidad de Chile. pp. 112-113. Ahí señala "La L.O.T. dispuso que en cada distrito y en cada subdelegación de la República hubiera un funcionario (tribunal unipersonal) que con el título de juez de distrito y juez de subdelegación, respectivamente, conocieran de las causas civiles que se suscitaran dentro del distrito o de la subdelegación, sobre cosa cuyo valor no excediera de cincuenta pesos, para el primero de estos tribunales, ni de doscientos pesos, para el segundo. Los jueces de distrito y de subdelegación eran los jueces inferiores, de que hablaba la Constitución de 1833, y que desempeñarían su judicatura por el tiempo que determinarían las leyes. Junto a esto, la misma Constitución, implícitamente, dispensó a estos jueces de la exigencia del título profesional impuesto a los magistrados de los tribunales superiores y jueces letrados, de donde aquellos fueron también conocidos por la denominación de 'jueces legos'. Como se comprenderá, tales preceptos constitucionales impidieron dar al problema de la justicia de mínima cuantía una solución adecuada y cuya gravedad pudo palpase, a raíz de la vigencia de la L.O.T., al comprobarse la poca utilidad que prestaban los tribunales de nuestra referencia, servidos por personas iletradas y con una competencia tan insignificante. Fué, así, que, desde entonces, comenzó una campaña para resolver satisfactoriamente este problema, y varias veces se pensó en la creación de los jueces de paz, que vendrían a reemplazar a los inferiores, y a cuyo efecto se les remuneraba y organizaba en forma análoga a la justicia de mayor cuantía. Pero, dichas tentativas y proyectos, por razones de economía principalmente, resultaron infructuosas (...)."

⁵⁴ Ballesteros, M.E. *op. cit.*, pp. 143-144.

⁵⁵ Anabalón Sanderson, C. *op. cit.*, pp. 113 y ss.

⁵⁶ *Idem*, pp. 195 y ss.

Como ninguna de estas experiencias ha resultado exitosa para enfrentar este asunto, desde mediados de los años 60 se viene intentando, infructuosamente, establecer una justicia vecinal⁵⁷. Al respecto se han contabilizado (Frei, 2000) ocho intentos por lograr el objetivo⁵⁸. Dentro de estos, a comienzos de los 90, en un importante trabajo desarrollado bajo el alero del Centro de Estudios Públicos, se propuso, como una manera de facilitar la puesta en práctica de tribunales vecinales, convertir a los jueces de policía local en jueces de paz vecinal⁵⁹.

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

Cabe recordar, por su importancia lo que la Corte Suprema dijo frente a este proyecto al informarlo favorablemente:

“considera de suma urgencia y comparte los propósitos e intenciones que se expresan encaminados a facilitar el acceso a la justicia, en especial de los sectores de más bajos ingresos; a proporcionar las oportunidades y medios para que los ciudadanos puedan resolver sus conflictos conforme a la ley y a brindarles a estos la posibilidad de concurrir ante un juez independiente, para hacer realidad sus derechos y sancionar y sancionar a sus infractores, como también coincide con sus aseveraciones de que los Juzgados de Policía Local, pensados en un comienzo precisamente para atender los problemas más cotidianos de los sujetos, han derivado en una justicia especializada en las materias de tránsito, que no les ha permitido entender y solucionar con rapidez y eficiencia este otro tipo de situaciones y conflictos”⁶⁰.

En definitiva, y a pesar de existir una conciencia sobre la falta de acceso real de los sectores más vulnerables a la justicia, la verdad es que no ha sido posible encontrar una solución efectiva. Por otra parte, las instituciones con que se ha enfrentado tradicionalmente esta situación, el consejo y patrocinio gratuito de abogado y el privilegio de pobreza, están agotados. Desde hace tiempo, la lite-

⁵⁷ Frei, J. *op. cit.*, pp. 20-21.

⁵⁸ *Idem*, pp. 19-20.

⁵⁹ Valenzuela Somarriva, E. coord., 1991. *Proposiciones para la Reforma Judicial*. Santiago: Centro de Estudios Públicos. pp. 59-89.

⁶⁰ Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Boletín 869-07, octubre de 1993.

ratura nacional ha venido señalando las enormes deficiencias de un sistema como este. Entre ellas destaca la existencia de materias que las Corporaciones y Clínicas no abordan, como los arbitrajes obligatorios en materia sucesoria, y la presencia de costos procesales respecto de los cuales no existe regulación, lo que significa que en ellos el privilegio de pobreza no opera, como publicaciones y notificaciones por aviso, entre otros⁶¹. Por lo demás, en Argentina, en un contexto semejante, las mismas instituciones, también, han demostrado ser insuficientes y, por ello, con un diagnóstico general bastante semejante al que se ha hecho en Chile, se ha propuesto crear una justicia vecinal⁶².

Este es el contexto en que se enmarca el presente trabajo. Por una parte, y a través de las entrevistas y *focus* se pretende actualizar la información empírica de comienzos de los 90 y verificar si se siguen dando las mismas necesidades. Por otra, recogiendo la experiencia comparada de España, Estados Unidos y Perú, se quiere revisar la conveniencia y oportunidad de crear Juzgados Vecinales en Chile y cuáles debieran ser sus características fundamentales.

En materia de políticas públicas destinadas a mejorar el acceso a la justicia para personas de escasos recursos, las medidas para adoptar son muchas y en diversos ámbitos. Se requiere de reformas legales, de medidas acertadas en capacitación e información y de una batería de instrumentos institucionales que permitan abarcar, de distintas maneras y en diferentes áreas, las necesidades jurídicas no satisfechas⁶³. Sin embargo, la propuesta que aquí se contiene, pretende evaluar solo un solo aspecto: la posibilidad y pertinencia de establecer, por fin en Chile, la llamada justicia vecinal.

II. MAGNITUD DEL PROBLEMA

1. Sobre la oferta y demanda de servicios de justicia

Actualmente existen asuntos de naturaleza civil que no obtienen una respuesta jurisdiccional adecuada. La evidencia muestra que ni los juzgados de policía local ni los tribunales ordinarios están

⁶¹ Correa Sutil, J. y Vargas Viancos, J.E. *op. cit.*; y Castillo, J. *op. cit.*

⁶² Roldán Bulnes, F. y Vidal Quera, F., 2001. Acceso a la Justicia. Propuesta para su optimización [en línea]. Buenos Aires, Editores del Puerto. Disponible: http://www.fundejus.org/publicaciones/publicaciones_4.doc. [fecha de ingreso: 4 de agosto 2007]

⁶³ Cuervo, J.I. *op. cit.*, pp.14-17.

en condiciones de tramitar estas causas, ya sea por falta de procedimientos apropiados o por la sobrecarga de trabajo a la cual se encuentran sometidos.

En el caso de los juzgados de policía local, durante el año 2004 ingresaron 1.554.151, cifra que representa el 45% del total de ingresos al sistema judicial⁶⁴. Si bien la competencia de estos juzgados, repartida en diversos cuerpos legales, es muy amplia y abarca también asuntos de menor cuantía y los relacionados con conflictividad vecinal, un 71% de las causas ingresadas durante el 2004 correspondió a infracciones a la ley del tránsito. En cambio, otras materias, las más importantes para las personas como por ejemplo las causas por infracción a la ley del consumidor, correspondieron tan solo al 4% del total (Correa y Barros, 1993; y Barros, 1997)⁶⁵.

A pesar de ello, la lentitud en la tramitación no puede atribuirse únicamente a la cantidad de causas, sino que, también, al modelo procesal civil vigente en nuestro país –basado en la escrituración y ritualidad–, que sería un factor determinante en el nivel de eficiencia de los tribunales⁶⁶. El sistema escrito y la gran diversidad de procedimientos exigidos, tienen como efecto una mayor lentitud del sistema.

Además de la lentitud inherente al sistema escrito, el modelo procesal vigente tiene como consecuencia la disgregación y desconcentración de los procedimientos y la falta de intermediación del juez⁶⁷.

Asociado a la eficacia del sistema se encuentran los datos (García y Castro, 2006) sobre los términos de procesos registrados al año 2005, las sentencias definitivas bordearon el 9% y los términos por “no da curso a la demanda” y “demanda sin movimiento”, corresponden al 64%. Mientras que mecanismos como la conciliación no representan más del 1% de los términos totales para ese año⁶⁸.

⁶⁴ Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma, 2005. Más de un Millón y Medio de Causas Ingresaron a los juzgados de Policía Local el año 2004 [en línea]. Disponible: http://www.uas.cl/site/santiago/noticias.php?ID_VIEW=682&VIEW_N=1 [fecha de ingreso: 5 de agosto 2007]

⁶⁵ Correa Sutil, J. y Barros Lezaeta, L. *op. cit.*; y Barros Lezaeta, L. *op. cit.*

⁶⁶ Banco Mundial, 2002. Informe sobre el desarrollo Mundial 2002: Instituciones para los MERCADOS. Washington, Mundi-Prensa. Este informe demuestra la relación inversa existente entre la cantidad de procedimientos escritos y el acceso a la justicia. Asociado a ello se encuentra la relación entre la eficiencia del sistema judicial y la complejidad de la litigación, p. 249.

⁶⁷ Palomo Vélez, D., 2005. Proceso civil oral: ¿Qué modelo de juez requiere? *Revista de Derecho de Valdivia*, 18 (1), 171-197.

⁶⁸ García, J.F. y Castro, R., 2006. Serie Informe Político Nro. 97: Radiografía al

En cuanto a la demanda, si se analizan los ingresos civiles según tipo de causas, su distribución evidencia que los tribunales civiles actualmente se están dedicando mayormente a asuntos administrativos que no requieren de una decisión jurisdiccional y que no involucran un conflicto entre las partes. En el análisis de ingresos a los juzgados el año 2005 se ve que un 88,3% de ellos corresponde a cobranzas (73,6%) y a otras gestiones no contenciosas (14,7%)⁶⁹. La gran mayoría de estas cobranzas son realizadas por agentes institucionales (bancos y financieras, entre otros)

La desigual distribución de acceso a la justicia se agrava para los sectores más pobres, para los cuales los costos asociados a un litigio como costos de transporte, tiempo y honorarios de abogado, hacen imposible que sus asuntos puedan acceder al sistema ya que en asuntos de menor cuantía. En ese esquema, muchas veces los costos asociados al litigio son mayores a los beneficios esperables de este.

Si bien existe en nuestro país un servicio de asistencia jurídica pública, descentralizado y con una amplia cobertura territorial, un estudio realizado el año 2005 por el centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la UCV señala que tan solo un 10,3% de la población potencialmente demandante⁷⁰ fue usuaria de los servicios prestados por dicha Corporación durante el año 2004⁷¹. La demanda por

Poder Judicial [en línea]. Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo. Disponible en: <http://www.lyd.com/> [fecha de ingreso: 5 de agosto de 2007] Los autores concluyen que el poco éxito de la conciliación en los tribunales se explicaría en gran medida por la congestión de los tribunales, con lo cual los jueces poseen de escaso tiempo para estudiar el caso antes del probatorio y proponer un acuerdo a las partes.

⁶⁹ García, J. F. y Leturia, F. J., 2006. Serie Informe Político Nro. 95: "La Justicia Civil y Comercial Chilena en crisis: Bases para el diseño de su Reforma". Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo. Disponible en <http://www.lyd.com/> [fecha de ingreso: 5 de agosto de 2007]

⁷⁰ Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2005. Estudio de diagnóstico sobre la demanda de Servicios Jurídicos en la población de escasos recursos. *op. cit.* La población potencialmente demandante es definida por las personas que se ubican en el primer quintil de ingreso autónomo per cápita, la cual corresponde a 3.632.201 personas correspondiente al 23,5% de la población nacional. El mismo estudio señala que solo un 42% de los usuarios potenciales encuestados conoce las CAJs.

⁷¹ Por otra parte, en cuanto a la disponibilidad instituciones que brinden asistencia jurídica a la población de clase media empobrecida, pobre e indigente, un estudio realizado por la Universidad Católica de Valparaíso el año 2004 demuestra que solo un 10,3% de la población potencialmente usuaria de la Corporación de Asistencia Judicial acceden a sus servicios por otra parte, un estudio de Forja elaboró un índice de cobertura, el cual muestra que un 53% de las comunas posee una falta de oferta de este servicio otorgado tanto por instituciones públicas y privadas.

servicio de asistencia jurídica ha aumentado sostenidamente en el tiempo, aumentando en un 54% durante el período 2000-2004. En el año 2004 se registraron 1.098.003 atenciones jurídicas. Las materias ingresadas a la Corporación durante ese año se clasifican en familia (38%), seguido por asuntos civil contenciosos, laborales y penales con un 17% aproximado cada uno, asuntos civiles voluntarios (6%), VIF (3%) y Ley Indígena (2%)⁷².

Recientemente se han incorporados centros especializados en mediación de conflictos en Iquique, Valparaíso, Concepción, Temuco y Puerto Montt contando actualmente con tan solo 13 mediadores a nivel nacional lo que demuestra lo incipiente de dicha práctica.

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

Con el fin de conocer las necesidades jurídicas a nivel local, se realizaron entrevistas a una muestra de 10 comunas extraídas de la tipología elaborada por la SUBDERE⁷³.

⁷² Por otra parte información de los usuarios potenciales, obtenida en el estudio de CEAL, las necesidades jurídicas a nivel general son familia (37%), penal (21%), civil patrimonial (19%), laboral (12%), policía local (10%) y otros (1%).

⁷³ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), 2005. Tipología: herramienta base para el reconocimiento de la diversidad comunal-municipal. Santiago: SUBDERE. La tipología clasifica las comunas según población, grado de ruralidad, pobreza y dependencia del Fondo Común Municipal (FCM). Dicha tipología posee 7 categorías donde 1 indica menor población y mayor grado de ruralidad, pobreza y dependencia del FCM y, por el contrario, 7 indica mayor población, menor grado de ruralidad, pobreza y dependencia del FCM. Se seleccionaron al azar 10 comunas de las regiones Metropolitana, V y VI, seleccionándose 1 comuna por categoría en el caso de las categorías 1 a 4, y en el caso de las categorías 5, 6 y 7 se seleccionó 2 comunas en cada una, tomando en cuenta la mayor cantidad de población que estas poseen en comparación con el resto de las categorías. En cada comuna se realizará 2 entrevistas y un grupo focal. Para ello, se seleccionaron representantes de diferentes instituciones relacionadas con la justicia a nivel local.

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

El diagnóstico sobre oferta y demanda de los servicios de justicia en nuestro país, demuestra que existirían diversos asuntos que no están siendo abordados adecuadamente por el sistema.

Por parte de la población más vulnerable se percibe una distribución que no es equitativa, donde la condición de pobreza jugaría un rol fundamental en la falta de acceso a la justicia. Por esto, si bien se han introducido importantes cambios al sistema judicial durante la última década, la opinión de la justicia en los sectores más pobres no ha cambiado.

En efecto, como hace una década (Correa y Barros, 1993; y Barros, 1997), las personas de menos recursos consideran muy deficiente el nivel de justicia que reciben. Estudios como el del profesor Marcelo Yáñez (2005; 2006) señalan que un 80,2%⁷⁴ y un 77,4%⁷⁵ de los pobres opina que la calidad de la justicia que obtienen es mala o muy mala. Esta opinión se ve reafirmada en las entrevistas que se realizaron. En ellas, tanto a nivel institucional como poblacional, apareció, en general, una visión crítica, en que la sensación predominante es la falta de justicia en los sectores más pobres de la población, quienes declaran que ella no resuelve los problemas que los aquejan. Así, existe la percepción de que no son tomados en cuenta por el sistema, ya sea por la distancia geográfica de los tribunales o por la sensación de ineficacia de sus decisiones.

Se constata además, que la población no posee herramientas necesarias para solucionar sus conflictos y, al mismo tiempo, que no están informados sobre dónde acudir frente a la mayoría de los problemas cotidianos que enfrentan. Estos, en gran parte, no corresponden a asuntos de naturaleza penal⁷⁶. De hecho, en las entrevistas se constata que la mayoría de los asuntos que los afectan se refieren a conflictos de vecindad –el término “juzgado vecinal” es asociado más a la naturaleza de estos conflictos que a la localización del tribunal– y a problemas entre familiares o conocidos con los cuales deben convivir a diario.

⁷⁴ *La Nación*, 2005. Investigación revela negativa percepción de los más desposeídos. Un 80,2% de los pobres evalúa mal la calidad de la justicia [en línea]. *La Nación*, 9 de junio. Disponible en: http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/edic/2005_06_09_1/home/home.html [fecha de ingreso: 5 de agosto de 2007]

⁷⁵ Chile.com, 2006. ¿Justicia para Todos? Disponible en http://www.chile.com/tpl/articulo/detalle/masnotas.tpl?cod_articulo=76126 [fecha de ingreso: 5 de agosto de 2007]

⁷⁶ Revista *Ciudadanía y Derechos*, 2003. Corporación FORJA, Nro. 28.

No existen cifras precisas sobre la proporción de conflictos jurídicos que afectan a la población y que son ingresados al sistema⁷⁷. Según la percepción de los entrevistados, gran parte de los conflictos menores y cotidianos que vive la población no son denunciados, principalmente, debido a la falta de acceso a la justicia. Las causas que mencionan más habitualmente para explicar el porqué de esto son la distancia, los tiempos de espera y los costos que implica acceder al sistema.

Los resultados de Barros y Correa (1993) sobre los problemas legales más frecuentes para los sectores más vulnerables demostraban que solo una ínfima proporción de ellos ingresaba al sistema judicial. Así, préstamos sin devolución, problemas con arrendatarios y ocupantes, engaños en la compra de productos y peleas por bienes comunes, siendo los más habituales, no tenían solución jurisdiccional.

Frente a los asuntos menores, gran parte de la población no espera una sentencia o multa, sino más bien solucionarlo con la otra parte, de manera de ver finalizado el conflicto, lo cual contrasta con el hecho de que de la mínima proporción de asuntos que afectan a la población más pobre que ingresan a tribunales son archivados o sujetos a término anticipado⁷⁸.

Junto con estas necesidades, llama la atención que, en general, la población espera educación e información por parte del sistema, donde los derechos y, principalmente los deberes ciudadanos, sean temática central, ya que una barrera importante de acceso a la justicia la constituye el desconocimiento de las personas de escasos recursos sobre sus derechos y obligaciones y funcionamiento del sistema, lo que impide realizar un uso correcto del derecho y del sistema judicial. Se percibe que la población desconoce cómo proceder en caso de algunas necesidades jurídicas, principalmente en el área civil, con lo cual acuden a las instituciones locales en busca de información y orientación.

⁷⁷ Mery Nieto, R., 2002. Estudio de Caso Nro. 65. La demanda por justicia un problema de política pública [en línea]. Santiago: Universidad de Chile. Disponible: <http://www.dii.uchile.cl/~webmgpp/estudiosCaso/CASO65.pdf>. [fecha de ingreso: 5 de agosto de 2007] p. 21. Para Estados Unidos, el autor señala que Posner en un trabajo de 1998, citaba un estudio realizado por Brian J. Ostrom & Neil B. Kauder en el que se estimaba que solo un 4% de las disputas civiles llegaban a juicio.

⁷⁸ Cox Urrejola, S., 2006. Acceso a la Justicia. Realidades – Tendencias y Propuestas. [en línea]. Disponible en: [http://foroantofagasta.bcn.cl/documentos/pdf/DOCUMENTO_COX\(2\).pdf](http://foroantofagasta.bcn.cl/documentos/pdf/DOCUMENTO_COX(2).pdf). [fecha de ingreso: 5 de agosto de 2007]

A nivel nacional, diversos estudios demuestran que la ciudadanía posee escaso conocimiento de sus derechos, y que en caso de presentar alguna violación a estos o un problema jurídico (especialmente en materia civil) no saben dónde acudir. Así lo demuestra el estudio de Forja y la OCAJ donde un el 87,8% de las personas en condición de pobreza manifiesta no conocer o conocer muy poco sus derechos⁷⁹. Junto a ello, el estudio realizado por Marcelo Yáñez el 2004 sobre el conocimiento que tiene la población sobre sus derechos, concluye que quienes señalan que alguno de sus derechos no fue respetado durante el último año un 46,4% contesta que no acudió “A ninguna parte” y solo un 4,3% indica haber acudido “Al juzgado”. Frente a ello, la condición de pobreza es considerada como un factor limitante para exigir los derechos por parte de un 64% de los entrevistados, seguido de un “No saber dónde acudir” (55,8%)⁸⁰.

Con ello, la falta de acceso a la justicia, la inexistencia de herramientas para resolver conflictos por parte de la población y la falta de educación sobre el funcionamiento del sistema, llevan a que conflictos menores se transformen muchas veces en delitos de mayor connotación social, pérdida de capital social, aislamiento y sensación de inseguridad e injusticia.

Así de manera global, se observa un alto grado de lejanía o distancia hacia la justicia en la población entrevistada a lo largo de las diferentes categorías comunales, ya sea por motivos territoriales, de realidad social y cultural o por la desconfianza existente en el sistema.

A pesar de la marginalidad diagnosticada en el común de las localidades entrevistadas, se pueden percibir ciertas diferencias entre los distintos tipos de comunas y su relación con la justicia. Así, para efectos de este trabajo, podemos calificarlas de aisladas, mixtas e inseguras.

En primer lugar, nos encontramos con las comunas aisladas⁸¹ que

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ Yáñez, M. 2004. Percepción de la población pobre de Santiago sobre los derechos de las personas en Chile. Resumen Ejecutivo. Santiago.

⁸¹ Corresponden a comunas que se caracterizan por su alto nivel de ruralidad y gran porcentaje de población pobre. Donde el 77% de ellas no supera el 60% de población urbana y el 87% realiza actividades de producción primaria. Poseen Municipalidades con recursos escasos, la mayoría de ellas inferiores a 2.000.000 totales, las cuales cuentan con los departamentos básicos que debe poseer una institución como esta, con un personal de planta inferior a los 30 empleados. Consultorios móviles de la Corporación de Asistencia Judicial acuden a algunas de ellas una vez a la semana. Un 21% no posee Juzgado de Policía Local letrado

corresponden a comunas de tipo 1, 2 y 3 de la tipología usada. Al calificarlas de este modo, nos referimos no únicamente al aislamiento territorial que muchas de ellas poseen –situación que produce la sensación de que la justicia para ellos es algo que otros tienen, que está lejos, y que, debido a los escasos recursos de sus habitantes no pueden acceder debido a los costos de traslado–, sino que, además, a la sensación que prima en ellas respecto de la justicia. Esta percepción consiste en que esta no está hecha a la medida de sus necesidades, con lo cual las instituciones como la Municipalidad declaran convertirse en los ojos de la justicia a ese nivel, asumiendo una carga para la cual la mayoría de las veces no poseen los recursos humanos ni materiales necesarios.

Este tipo de comunas poseen barreras de todo tipo para acceder a la justicia formal dentro de las cuales, la barrera económica es fundamental, no solo porque no tienen dinero para contratar un abogado o disponer de asesoría jurídica de calidad, sino también porque la falta de recursos agrava la existencia de otros obstáculos, como la distancia de los centros de justicia o la disposición del tiempo necesario para realizar los trámites requeridos.

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

y el 79% restante posee un Juzgado de Policía Local que funciona ciertos días a la semana. Un 90% se encuentran a una distancia superior a 50 km de la capital regional, y por otra parte, un 29% de ellas posee una baja accesibilidad.

Al no poseer instrumentos para solucionar los problemas, existe la sensación de que deben someterse a la falta de justicia, aprendiendo a convivir con ello, lo que, con el tiempo, culmina en riñas o peleas entre los habitantes. No poseen conocimiento ni experiencia en mecanismos alternativos de solución de conflictos y la población no posee herramientas para resolver el asunto de manera autónoma. Únicamente en casos extremos priman las medidas autocompositivas, con lo cual las diferencias se solucionan en una disputa violenta, “a combos”. A pesar de ello, en general, la población entrevistada se demuestra bastante dispuesta a solucionar los conflictos a través del diálogo.

Dadas estas razones es necesario acercar la justicia a la realidad local. En caso de existir la posibilidad, no necesariamente debería ser aplicada por un juez. Más bien esperan alguien con un trato más cordial, a quien puedan plantear sus puntos de vista e inquietudes, “sin necesidad de realizar tantos trámites”.

En segundo lugar, encontramos las comunas que llamaremos Mixtas⁸², que corresponden a comunas tipo 4 y 5 de la topología que se ha utilizado. Estas han dejado de ser calificadas como rurales o que, manteniendo esa característica, se encuentran bajo un crecimiento poblacional sostenido debido a la llegada y construcción de villas y proyectos inmobiliarios. En general, estas comunidades consideran que la llegada de estas personas, con nuevas costumbres, han deteriorado la convivencia entre los vecinos y, como consecuencia de ello, existe un creciente sentimiento de inseguridad en la población. Ante esta situación, los afectados quedan con la sensación de que la justicia no está actuando, que sus servicios no se están distribuyendo de manera adecuada. Además, instituciones importantes, como Carabineros, tiene sus atribuciones bastante limitadas como para dar una real solución a sus problemas de resolución de disputas de la comunidad.

Los conflictos de mayor connotación social nombrados en las entrevistas son la violencia intrafamiliar, los robos, hurtos y drogadicción y, dentro de los problemas menores, existe una gran variedad. Entre estos

⁸² Un 52% de ellas posee entre un 50 y un 80% de población rural. Las municipalidades de estas comunas poseen recursos municipales totales de entre 1.000.000 y 4.000.000 con una dotación de personal con promedio de entre 30 y 100 personas de planta. Muchas de ellas cuentan con una oficina de Corporación de asistencia judicial. Poseen un Juzgado de Policía Local que funciona ciertos días de la semana. Un 89% de ellas posee tasas de denuncias de delitos de mayor connotación social superiores a 1.000.

destacan las disputas por animales de campo y domésticos, conflictos de tierras, arrendamientos, peleas y riñas entre vecinos –que son frecuentes–, deudas que no son pagadas, cercos, asuntos relacionados con canales de regadío y el deterioro o mal uso de espacios públicos.

Dentro de las barreras de acceso más importantes, la principal sigue siendo el obstáculo económico y, al igual que en caso de las comunas aisladas, se cree necesario acercarse a los tribunales a la realidad local, de manera de poder acceder a una justicia más acorde a la comunidad. Debe considerarse que en muchas comunas los centros de justicia se localizan en localidades lejanas, con lo cual los tiempos y costos de desplazamiento dificultan aún más las posibilidades de seguir un asunto ante los tribunales.

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

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

En tercer lugar, encontramos las comunas inseguras⁸³, las cuales corresponden a comunas pobres tipo 6 o 7 de la tipología usada. Se trata de comunas que poseen alta frecuencia de denuncia en problemas de mayor connotación social y la sensación de inseguridad de la población es el sentimiento más frecuentemente nombrado en las entrevistas en lo que a justicia se refiere.

⁸³ Corresponden a comunas predominantemente urbanas, donde su gran mayoría supera el 80% de población de este tipo. Sus Municipalidades disponen de recursos sobre los 5.000.000 y con una dotación de personal de planta superior a los 100 empleados. Muchas de ellas poseen más de un juzgado de policía local. Además, algunas tienen fiscalía y juzgados de letras, ya que –exceptuando la Región Metropolitana– el 75% de ellas corresponde a capitales de provincia o región. Sus municipalidades poseen diversos departamentos de apoyo que trabajan en red coordinada junto a instituciones importantes relacionadas con la justicia como Carabineros, Investigaciones, Ministerio Público, SERNAC, entre otras. Algunas poseen experiencias recientes en mediación comunitaria, aunque la mayoría de estas están radicadas en la Región Metropolitana. En regiones existen experiencias en oficinas de la CAJ.

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

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

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

La conclusión que se puede obtener de las entrevistas que se practicaron es que, a pesar de que en los distintos tipos de comunas existen algunos problemas propios, muchos de los conflictos son comunes. Además, hay en todas ellas una sensación de desamparo y lejanía respecto de la justicia. Se puede observar, a nivel general, la necesidad de tener un mejor acceso a ella por parte de la población más vulnerable. Existen claras barreras económicas y educacionales, sin perjuicio de que en muchos casos, también hay una importante barrera de distancia y de acceso.

Por otra parte, la amplitud de los conflictos y su profundidad depende, en general, de la categorización que se ha hecho entre comunas aisladas, mixtas e inseguras. Sin embargo, en todas se aprecia la necesidad de contar con una institucionalidad que pueda dar salida a los problemas que los afectan y que, en general, ellas no son resueltas con la institucionalidad vigente. No obstante, cabe destacar los esfuerzos que, en muchas de estas comunidades, realizan, a veces, sin los medios adecuados, otras instituciones como las Municipalidades, los Jueces de Policía Local (donde los hay), y los carabineros. Sin embargo, esos esfuerzos no son suficientes para cambiar la percepción de que sus conflictos y problemas no son resueltos adecuadamente y permanecen en el tiempo.

Cuadro resumen de entrevistas

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

III. ALGUNAS EXPERIENCIAS

1. Justicia de Paz en Perú

En Perú, en conformidad al Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial (T.U.O.L.O.P.J.), los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial son: la Corte Suprema; las Cortes Superiores; los Juzgados Especializados y Mixtos; los Juzgados de Paz Letrados; y los Juzgados de Paz⁸⁴.

De estos, los que tienen interés para este estudio son los últimos, por tres razones fundamentales: (i) Por sus atribuciones, ya que son conciliadores y tienen jurisdicción en asuntos de menor cuantía; (ii) Por su número, ya que se calculaba que el año 2005 los Jueces de Paz eran más de 5.000 –los datos del Instituto de Defensa Legal arrojaban 5.102⁸⁵, aunque los oficiales de la Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz, eran de 5.216⁸⁶–, mientras que los demás jueces alcanzaban solo a 1.834⁸⁷, y (iii) Por el porcentaje de demanda por justicia que satisfacen, que alcanzaba a un 40% del total el año 2004, según el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial de Perú⁸⁸.

La característica central que se da para graficar a estos Juzgados es que ellos, no obstante ser parte de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, no están dentro de su presupuesto y sus jueces no pertenecen a la carrera judicial⁸⁹. Esto se une a que estos Juzgados no serían parte de la Justicia Formal o Estatal, entendiéndose por tal la

⁸⁴ Artículo 26° del T.U.O.L.O.P.J. Decreto Supremo N° 017-93-JUS [en línea], Poder Judicial República del Perú, fecha de publicación: 2 de julio 2007, http://www.pj.gob.pe/transparencia/documentos/TRANS_LEY_ORGANICA_PJ_240507.pdf [fecha de ingreso: 24 de julio 2007]. Según el artículo 46° de la misma ley son Juzgados Especializados los Civiles, Penales, de Trabajo, Agrarios y de Familia.

⁸⁵ Lovatón Palacios, D., 2007. “¿Cómo diseñar una política pública que identifique la demanda de acceso a la justicia?” En: J. La Rosa Calle, coord. Acceso a la Justicia en el Mundo Rural. Perú: Instituto de Defensa Legal. p. 194.

⁸⁶ Guerra Cerrón, M. E., 2005. *Hacia una Justicia de Paz. Un asunto de interés nacional*. Lima: Editorial Jurídica Grijley. p. 49.

⁸⁷ *Idem*, p. 219.

⁸⁸ Parte considerativa de la Resolución Administrativa 150-2004 del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial del 12 de agosto de 2004, *El Peruano*. Diario Oficial, Año XXI N° 8845, Lima, 8 de septiembre de 2004, p. 27.600. (Hay versión en formato electrónico en el portal del Diario Oficial *El Peruano*, <http://www.elperuano.com.pe/gesponl/wfrmNormasBuscar.htm>)

⁸⁹ De Belaúnde López de Romaña, J., 2006. “La Reforma del sistema de Justicia, ¿En el camino correcto? Breve balance de su situación actual y de los retos pendientes”. Lima: Fundación Konrad Adenauer e Instituto Peruano de Economía Social de Mercado. p. 124 (Hay versión electrónica en Konrad Adenauer Stiftung, http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_8308_4.pdf)

que se administra en conformidad a los parámetros occidentales del derecho escrito⁹⁰. De hecho, los Jueces de Paz no tienen por qué conocer estas normas y, en general, resuelven los conflictos de acuerdo a los valores, usos, tradiciones y costumbres de las comunidades en las que están inmersos, sin perjuicio del respeto por los derechos fundamentales, a lo que están obligados⁹¹. El propio Poder Judicial Peruano ha reconocido que la Justicia de Paz es “(...) una instancia no formal de resolución de conflictos en el ámbito local y vecinal basada fundamentalmente en la conciliación y la equidad (...)”⁹².

En Perú existen otras formas de justicia no Estatal reconocidas: la Justicia Comunal o Comunitaria. Así, las comunidades campesinas –asentamientos indígenas en la costa y la sierra– y las comunidades nativas –asentamientos indígenas en la selva– pueden administrar justicia siempre que respeten los derechos humanos. De la misma manera, aunque con disposiciones legales menos claras, la Corte Suprema Peruana ha reconocido esto mismo y con idéntico límite, a las rondas campesinas –grupos de campesinos organizados a partir de los ’70 del siglo XX con el objeto inicial de defender la propiedad del ganado y evitar su robo–⁹³. Según datos del Instituto de Defensa Legal del año 2005, las comunidades campesinas eran 5.666 y las comunidades nativas 1.345⁹⁴.

Desde esta perspectiva, es importante destacar que esta Justicia de Paz no es ni Justicia Comunal, ni Justicia Alternativa –medios alternativos para resolver conflictos–, ni, por último, Justicia Popular –entendiendo esta última como mecanismos violentos de autotutela que serían legítimos por provenir del pueblo⁹⁵.

⁹⁰ Guerra Cerrón, M. E. *op. cit.* p. 35.

⁹¹ *Idem*, pp. 49-50.

⁹² Parte considerativa de la Resolución Administrativa 150-2004 *op. cit.* p. 27.600.

⁹³ Ardito Vega, W., 2006. Justicia de Paz y Derecho Indígena en el Perú [en línea] Fundación para el Debido Proceso Legal. Disponible: http://www.dplf.org/AINDG/span/gt_aindg04/gt_aindg04_Ardito.pdf [fecha de ingreso: 13 de marzo de 2007]. Un resumen de este documento se puede ver también en Memoria del Seminario Taller Justicia de Paz y Derecho Indígena: Propuesta de Coordinación Guatemala 12 y 13 de agosto de 2004, Primera Edición, Guatemala, octubre de 2005, pp. 62 a 68. (Seminario organizado por la Fundación para el Debido Proceso Legal y la Fundación Myrna Mack y con el apoyo de Tinker Foundation, Inc.); Guerra Cerrón, M. E. *op. cit.* pp. 37 a 48. Para esta justicia de las comunidades campesinas y nativas, e incluso de las rondas campesinas: Brandt, H.J. y Franco Valdivia, R., *op. cit.*

⁹⁴ Lovatón Palacios, D. *op. cit.* p. 195.

⁹⁵ Guerra Cerrón, M. E. *op. cit.* pp. 49-51.

En la práctica esta Justicia de Paz es considerada como eslabón, bisagra o nexo entre la Formal y la Comunal –así ha sido reconocida por la Comisión Especial de Reforma de la Administración de Justicia del Perú del 2003–, garantizando el acceso a la justicia de todos⁹⁶.

Desde la independencia, la Justicia Formal –diseñada para una sociedad urbana, de habla castellana y criterios occidentales– no se habría hecho cargo de la realidad peruana, expresada en la existencia de barreras de acceso lingüísticas, geográficas, económicas y culturales⁹⁷.

En este escenario, la Justicia de Paz se ha convertido en la instancia judicial a la cual pueden acudir, en forma sencilla, los más pobres y marginados. El propio Poder Judicial de Perú ha reconocido oficialmente este hecho cuando señala que la Justicia de Paz “(...) contribuye a lograr que la justicia no sea un factor de exclusión y a superar las barreras geográficas, económicas, lingüísticas y culturales (...)”⁹⁸. El éxito de este tipo de Justicia ha generado interés en otros países con situaciones más o menos semejantes como Venezuela, Colombia, Ecuador o Bolivia⁹⁹.

Su origen estaría en las funciones que cumplía el alcalde en la época indiana y, también, en la Constitución de Cádiz de 1812 de donde pasó a la Constitución Peruana de 1823 y a las siguientes. En todo caso, cabe destacar que durante el siglo XIX hubo una confusión entre la Justicia de Paz y otros cargos de carácter político. La superación de esto fue un esfuerzo que, inaugurado por la Constitución de 1834, alcanza su consagración en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1912. Por otra parte, cabe destacar que, hasta bastante entrado el siglo XX, esta Justicia fue ejercida en las ciudades por los llamados “notables” y en las zonas rurales por los “hacendados”, es decir, no necesariamente por personas extraídas de la misma comunidad. Esto cambió, producto de diversas transformaciones sociales

⁹⁶ *Idem*, pp. XIX, 54 y 187; y Uprimny Yepes, R. *op. cit.*, pp.2; 13-14; 19-20.

⁹⁷ Ardito Vega, W. *op. cit.*; Guerra Cerrón, M. E. *op. cit.* p. 124; De Belaunde López de Romaña, J. *op. cit.* pp. 137 a 149; y La Rosa Calle, J., 2007. Acceso a la Justicia: Elementos para incorporar un enfoque integral de política pública. En: J. La Rosa Calle, coord. Acceso a la Justicia en el Mundo Rural. *op. cit.*, especialmente pp. 29 a 32.

⁹⁸ Parte considerativa de la Resolución Administrativa 150-2004 *op. cit.* p. 27.600

⁹⁹ Ardito Vega, W. *op. cit.*; Guerra Cerrón, M. E. *op. cit.* pp. 178 a 184; y, especialmente, 203 a 214.

y, especialmente, con la Reforma Agraria de 1969 y la desaparición de la hacienda. A partir de esa fecha los jueces de paz pasaron a ser personas elegidas por la propia comunidad, lo que fue reconocido en la Constitución de 1993¹⁰⁰.

El Poder Judicial, a través de su Consejo Ejecutivo y en coordinación con los Consejos Ejecutivos Distritales, es el que crea o suprime estos juzgados¹⁰¹. La regulación misma de la elección del juez, como sus requisitos, duración y capacitación está entregada a la ley¹⁰².

Para ser Juez de Paz se requiere ser peruano de nacimiento y mayor de veinticinco años; residir por más de tres años continuos en donde postulará; saber leer y escribir; no estar incurso en incompatibilidades legales; tener ocupación conocida; dominar el castellano y la lengua predominante del lugar en que ejercerá; y conducta intachable y reconocimiento de la comunidad.¹⁰³ No se necesita, por tanto, ser abogado y, la gran mayoría, no lo es. Duran dos años en el cargo.

El control funcional, es decir, el que se ejerce sobre la conducta y disciplina del Juez, no tiene un régimen diferente al que se aplica a los jueces formales. Esto ha generado algunos inconvenientes y es criticado por parte de la doctrina¹⁰⁴.

La ley establece que la Justicia de Paz es gratuita. Así, los jueces no reciben remuneración por su actividad, sin perjuicio de que puedan

¹⁰⁰ Ardito Vega, W. *op. cit.*; Guerra Cerrón, M. E. *op. cit.* pp. 65-86; Meza Farfán, L. F., 2005. La Justicia de Paz y nuestra percepción de sus operadores. SUYANA. Justicia de Paz: Esperanza del Poder Judicial. Revista institucional de la Oficina de Justicia de Paz de la Corte Superior de Justicia de Junín. Año I, Num.1. p. 6; y Meza Farfán, F., 2006. Historia. SUYANA. Justicia de Paz: Esperanza del Poder Judicial. Revista institucional de la Oficina de Justicia de Paz de la Corte Superior de Justicia de Junín. Año II, Num. 2. p. 4.

¹⁰¹ Artículos 61°, 72° y 82° del T.U.O.L.O.P.J., Decreto Supremo N° 017-93-JUS, *op. cit.*

¹⁰² Guerra Cerrón, M. E. *op. cit.* pp. 90-103; y, aunque con información más antigua, Ardito Vega, Wilfredo. *op. cit.* Cabe tener presente que, desde 1999, se han dictado tres leyes más una disposición complementaria de la ley de presupuesto del 2004, y el Poder Judicial ha emitido diez resoluciones para regular estos aspectos. Estas normas contienen grandes contradicciones entre sí y no siempre han sido coherentes con el concepto de elección popular, aunque la última –ley 28.545 de junio del 2005– es más clara y apegada al texto constitucional y al sentido tradicional de estos tribunales.

¹⁰³ Artículo 5° de la Ley 28.545, Archivo Digital de la Legislación en el Perú, Congreso de la República del Perú, <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/28545.pdf>, fecha de consulta: 31 de julio de 2007.

¹⁰⁴ Guerra Cerrón, M. E. *op. cit.*, pp. 112-121.

cobrar derechos por diligencias realizadas fuera del local del tribunal y por sus actividades notariales¹⁰⁵.

Esta Justicia tiene tres funciones principales: conciliatoria, jurisdiccional y notarial. Además, se dice que ejerce otras como la administrativa, la de Fiscal, la docente y la social¹⁰⁶.

La ley señala que “El Juez de Paz, esencialmente es Juez de Conciliación”¹⁰⁷. Aunque en este ámbito no tiene limitación por cuantía, sí tiene prohibición legal de conciliar –y también fallar– asuntos relativos al vínculo matrimonial, nulidad de actos jurídicos, temas sucesorios, asuntos constitucionales, delitos y otros que señale la ley¹⁰⁸. Así, no se pueden conciliar, por ejemplo, materias relativas a violencia intrafamiliar y faltas. Sin embargo, en estos casos, muchas veces lo hace, lo que genera problemas con la justificación formal. Sea como fuere, la verdad, es que estos jueces ejercen activamente esta función, resolviendo más asuntos por esta vía que por sentencia¹⁰⁹.

La función jurisdiccional tiene una competencia limitada tanto por cuantía como por materia. Así, conocen cuestiones de menor cuantía en asuntos civiles y de alimentos –siempre que el vínculo esté acreditado–; y en materia penal, de faltas, pudiendo ordenar la detención hasta por 24 horas, imponer penas de servicios comunitarios y multas. Pueden conocer, también, de violencia intrafamiliar. Por último, se les reconoce la posibilidad de intervenir en ciertas materias de menores, en forma provisional, debiendo remitir el asunto al Juez de Familia¹¹⁰.

Para sustanciar los asuntos, los jueces deben sujetarse a los reglamentos correspondientes, pero sobre todo, deben respetar el debido

¹⁰⁵ Artículo 70° del T.U.O.L.O.P.J. Decreto Supremo N° 017-93-JUS, *op. cit.*; y Guerra Cerrón, M. E. *op. cit.*, pp. 109-112.

¹⁰⁶ Guerra Cerrón, M. E. *op. cit.*, pp. 144-146. En el caso de la función social, llama la atención la cantidad de iniciativas en pro de la comunidad emprendidas por estos jueces. Ejemplos de ello son la coordinación de la comunidad para la construcción de escuelas y hogares de menores, para enfrentar la violencia intrafamiliar y el abandono de menores, para promover la defensa de recursos naturales locales o para poner en práctica los Jueces de Paz Escolares.

¹⁰⁷ Artículo 64° del T.U.O.L.O.P.J. Decreto Supremo N° 017-93-JUS, *op. cit.*

¹⁰⁸ Artículo 67° del T.U.O.L.O.P.J. Decreto Supremo N° 017-93-JUS, *op. cit.*; y Guerra Cerrón, M. E. *op. cit.* pp. 135-136.

¹⁰⁹ Guerra Cerrón, M. E., *op. cit.* pp. 129-133

¹¹⁰ Artículo 67° del T.U.O.L.O.P.J. Decreto Supremo N° 017-93-JUS, *op. cit.*; y Guerra Cerrón, M. E. *op. cit.*, pp. 133-138.

proceso¹¹¹. En todo caso el proceso es oral e informal. La sentencia, en cambio, se emite “(...) según su leal saber y entender, debidamente motivada, no siendo obligatorio fundamentarla jurídicamente (...) [y los jueces] preservando los valores que la Constitución consagra, respetan la cultura y las costumbres del lugar”¹¹². En buenas cuentas, la sentencia que es escrita, se basa en el sentido común, la equidad, los usos, costumbres y tradiciones de la comunidad, debiendo justificar por qué se resolvió del modo que se hizo y, por tanto, considerar y evaluar las pruebas¹¹³.

La revisión de estos fallos, desde el año 2004, es realizada por Jueces de Paz Letrados que deben hacerlo “(...) tomando en cuenta también las particularidades culturales y sociales, así como el criterio de justicia del Juez de Paz”¹¹⁴.

Los Jueces de Paz tienen, asimismo, funciones notariales en materia de escrituras imperfectas, protestos de documentos y legalización de firmas¹¹⁵.

En general, se hace una muy buena evaluación de la labor de los Jueces de Paz. Se dice que mientras la Justicia Formal puede ser calificada de ineficiente –ya que no resuelve el conflicto o lo hace tardíamente–, la Justicia de Paz es confiable, creíble, predecible, más rápida y flexible, y mucho menos costosa. Además, se agrega que los Jueces de Paz gozan de amplia legitimidad –al ser elegidos por la propia comunidad– y promueven una cultura de la convivencia. En la práctica, se dice que la Justicia de Paz es la que garantiza el real acceso a la justicia¹¹⁶.

¹¹¹ Artículo 66° del T.U.O.L.O.P.J Decreto Supremo N° 017-93-JUS, *op. cit.*; y Guerra Cerrón, M. E. *op. cit.* p. 135.

¹¹² Artículo 66° del T.U.O.L.O.P.J Decreto Supremo N° 017-93-JUS, *op. cit.*

¹¹³ Guerra Cerrón, M. E. *op. cit.* pp. 12, 23, 134 y 149-156.

¹¹⁴ Artículo 59° del T.U.O.L.O.P.J. Decreto Supremo N° 017-93-JUS, *op. cit.*; y Guerra Cerrón, M. E. *op. cit.* pp. 138-142

¹¹⁵ Artículos 58° y 68° del T.U.O.L.O.P.J. Decreto Supremo N° 017-93-JUS, *op. cit.*; Guerra Cerrón, M. E., *op. cit.* pp. 142-144

¹¹⁶ Ardito Vega, Wilfredo. *op. cit.*; Guerra Cerrón, M. E., *op. cit.* pp. XXI-XXII; 123-125; 130; y 157-173; y Solís Espinoza, J., 2006. La importancia del Juez de Paz. SUYANA. Justicia de Paz: Esperanza del Poder Judicial. Revista institucional de la Oficina de Justicia de Paz de la Corte Superior de Justicia de Junín. Año II, Num. 2. p. 7. Este último señalaba: “(...) la tarea cumplida por los Jueces de Paz, resulta fundamental y de vital importancia. Su cercanía a las comunidades locales, su arraigo social y cultural, sus medios de actuación basados en la búsqueda del diálogo y el consenso, sus soluciones rápidas y sencillas, su amplia confiabilidad, entre otros factores, determinan que la ciudadanía prefiera ventilar allí sus disputas en vez de dirigirse a las instituciones de una justicia profesional dema-

Esta evaluación está avalada por las cifras. Mientras las encuestas muestran un alto grado de desconfianza hacia el Poder Judicial peruano –el 94% de las personas señaló que este debía cambiar radicalmente en la última “Encuesta del Poder”¹¹⁷–, la Justicia de Paz, en cambio, muestra porcentajes de aprobación mucho mayores en distintas mediciones: en torno al 50%, en una encuesta realizada en cuatro ciudades de Perú¹¹⁸; y superior al 56%, en una encuesta practicada sobre algunos Jueces de Paz dependientes de la Corte Superior de Justicia de Lima¹¹⁹.

A pesar de la buena evaluación se debe consignar que los cambios en el Perú de las últimas décadas han generado una realidad disímil entre las distintas zonas. Así, la Región Costera, más urbana y con más educación, ha llevado al aumento de Jueces de Paz que son profesionales –varios abogados–, pero también a que su papel sea menos importante –hay más acceso para recurrir a la justicia formal–. De hecho, muchas veces las partes concurren ante ellos con su abogado. En cambio, en la Región Andina, que es donde existe el mayor porcentaje de Jueces de Paz, se mantienen los rasgos más tradicionales, es decir, su autoridad moral y cercanía. Por último, en la Región Amazónica, estos jueces –normalmente mestizos o colonos– son mirados con desconfianza por la población nativa y, muchas veces, no conocen ni las costumbres ni el idioma de ella¹²⁰.

Por otra parte, cabe tener presente, que las autoridades políticas, municipales, judiciales y policiales no siempre dan el reconocimiento debido a los Jueces de Paz. De hecho ha habido varias quejas al respecto y decisiones emanadas del Poder Judicial con el objeto de que se reconozca a esta Justicia y se le preste la colaboración necesaria¹²¹. Incluso la ley se ha hecho cargo de este inconveniente, como se aprecia de la lectura del inciso final del artículo 1º de la Ley 28.545¹²².

siado distante, onerosa, lenta y complicados procedimientos. De este modo, los Jueces de Paz, supliendo las ausencias e imperfecciones del modelo jurisdiccional ‘letrado’, procesan y resuelven un grueso volumen de la conflictividad social que trasciende la esfera privada de las personas.” Cabe tener presente que el Dr. Jorge Solís era, cuando escribió este artículo, Presidente de la Corte Superior de Junín, es decir, integrante del Poder Judicial Peruano.

¹¹⁷ Grupo APOYO, 2006. Encuesta del Poder 2006 [en línea]. Disponible: http://www.encuestadelpoder.com/enc_poder/linea_anio.asp?anio=2006, [fecha de ingreso: 28 de julio de 2007]

¹¹⁸ Lovatón Palacios, David. *op. cit.* pp. 190 y 193.

¹¹⁹ Guerra Cerrón, María Elena. *op. cit.* pp. 158 y 227-232.

¹²⁰ Ardito Vega, W. *op. cit.*

¹²¹ Guerra Cerrón, M. E. *op. cit.* pp. 103-104.

¹²² El inciso indicado señala: “Los magistrados funcionarios y demás integrantes del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Policía Nacional del Perú, de los

Por último, es necesario señalar que las visiones de los integrantes del Poder Judicial peruano hacia los Jueces de Paz no son homogéneas. Hay miradas –según algunos– legalistas, relativistas y pluralistas. Lo que prima en la primera es que la Justicia de Paz debe ser tolerada por las dificultades de acceso, especialmente en zonas rurales, pero que debe ir desapareciendo para dar espacio al derecho estatal. La segunda tendencia, en cambio, considera que el Poder Judicial debe abstenerse de intervenir en los problemas de las comunidades de campesinos y nativos –aunque lo soliciten– y la Justicia de Paz tradicional, que aplica los criterios de esas comunidades, no debe ser cuestionada. Para la última, en cambio, las costumbres y autonomía de las comunidades debe armonizarse con el respeto por los derechos humanos, desde esta perspectiva, la Justicia de Paz es útil porque es más cercana a la gente¹²³.

2. Justicia Vecinal en los Estados Unidos (*Minor Courts*)

Para el presente estudio, entenderemos dicho concepto en relación a un grupo de tribunales de jurisdicción inferior (*Courts of Limited Jurisdiction*), los cuales, con distintos nombres dependiendo de la localidad (*Town Courts, Municipal Courts, Justices of the Peace, District Courts* v.g.), se les atribuye el conocimiento de los asuntos civiles¹²⁴ que por su menor entidad no corresponde a los tribunales de competencia general o especializada de primera instancia (*Trial Courts*)¹²⁵. Dichos asuntos, debido, precisamente, a su menor cuantía, se ventilan en procedimientos más informales, tendiendo siempre a una fácil substanciación del mismo. Al juez se le permite una mayor discreción a la hora de admitir y valorar la prueba que se le rinde, apartándose de las reglas formales de rendición y tasación de la prueba que rigen los procesos desarrollados ante tribunales superiores (sean de competencia general, intermedios de apelación o de último recurso).

Gobiernos Locales y Regionales prestarán a los Jueces de Paz el apoyo que estos requieran para el adecuado cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales". Ley 28.545, *op. cit.*

¹²³ Ardito Vega, W. *op. cit.*

¹²⁴ Responsabilidad contractual, extracontractual (*torts*), asuntos relativos a derecho inmobiliario (*real estate rights, real property rights*), *personal property rights, small claims* y demás asuntos civiles.

¹²⁵ El presente trabajo prescinde de un análisis de otras materias que no son estrictamente patrimoniales y que se encuentran igualmente bajo la competencia de dicha clase de tribunales; a saber: competencia penal, de menores, de asuntos de familia, de instrucción, entre otras, sin mencionar sus facultades para celebrar matrimonios y actos de carácter notarial.

Se debe hacer hincapié en el hecho que en los Estados Unidos existen 51 sistemas judiciales (el federal, llamado *Federal Judiciary* y 50 estatales que son independientes y propios, llamados *States Judicial Systems*), los cuales tienen en común la influencia inglesa y unas vicisitudes históricas que no afectaron por igual a todos ellos. Cabe tener presente, también, que muchas veces las jurisdicciones federales y estatales son concurrentes sobre algunos asuntos¹²⁶. Ahora, dentro de cada Estado, sus ciudades, condados y distritos tienen diversos sistemas de justicia municipal, según lo establecido en sus respectivas “Cartas”¹²⁷. No obstante lo anterior, es posible agrupar las distintas clases de justicias vecinales en dos grupos más o menos homogéneos, siguiendo como criterios rectores de dicha clasificación: su grado de integración con el sistema judicial existente en el respectivo Estado, sus niveles de autonomía respecto del resto de la estructura judicial y la mayor o menor experticia por parte del juez en materias legales, por nombrar los tópicos más relevantes. En este último sentido se pueden distinguir los juzgados no letrados y los tribunales letrados

2.1. Juzgados no letrados

Entre estos juzgados están los jueces de paz. Surgen como consecuencia del sistema feudal implantado en Inglaterra por los reyes normandos¹²⁸. Su misión era mantener la paz entre los vecinos de las comunidades rurales, resolviendo pequeños litigios, juzgando las infracciones penales no graves y asegurando la persona del acusado de un delito hasta el momento del juicio. El cargo era honorífico y no exigía conocimientos jurídicos previos¹²⁹. La institución pasó a los Estados Unidos durante la época colonial, disfrutando del mismo prestigio que tenía su símil en Inglaterra, pero después de la independencia sufrió las consecuencias de la “democracia jacksoniana”, y el cargo, que siempre había sido otorgado como reconocimiento a las cualidades de los vecinos, se convirtió –en la mayor parte de los Estados– en un puesto político de corta duración, obtenido por elección popular y mediatisado por los partidos políticos. Además de tener una jurisdicción limitada, tienen funciones en materia de matrimonio. Paulatinamente, los

¹²⁶ Centro de Estudios de Justicia de de las Américas (CEJA), 2007. Reporte de la Justicia Tercera Edición (2006-2007) Estados Unidos [en línea]. Santiago: CEJA. Disponible: <http://www.cejamericas.org/reporte/pdf3/EEUU.pdf> [fecha de ingreso: 2 de agosto de 2007]

¹²⁷ Estatutos de la ciudad o pueblo.

¹²⁸ Morenilla Rodríguez, J. M., 1968. *La organización de los tribunales y la reforma judicial en los Estados Unidos de América*. Madrid: Instituto de Cultura Hispánica, Ediciones Centro de Estudios Jurídicos p. 12.

¹²⁹ *Idem* p. 40.

Juzgados de Paz fueron sustituidos en muchos estados por *magistrates courts* que tienen una competencia más amplia, aunque no siempre se exige que sus integrantes sean letrados.

En todos estos supuestos (Juzgados de Paz y *magistrates courts*) la organización y competencia de estos tribunales de jurisdicción inferior fue desarrollándose por cauces legales, variando de localidad en localidad, aun dentro de un mismo Estado, dentro de una tónica general de carencia de mayores conocimientos legales, donde primaba la elección popular.

Por regla general, para ser Justicia de Paz o *magistrate* solo es necesario ser mayor de edad y vecino de la respectiva localidad. Suele seguirse un periodo rudimentario de introducción a sus funciones, el cual comprende la introducción en ciertos conceptos de administración pública, seguido de ciertas nociones sobre prueba testimonial. La duración en el cargo es variable, pero breve (cuatro años es el más frecuente)¹³⁰.

Los Jueces de Paz no suelen cobrar un sueldo, por ser este un cargo compatible con el desempeño de las ocupaciones particulares extrajudiciales de su titular, pero cobran ciertos derechos y participan en las multas. En su funcionamiento diario, suelen ser financiados por la misma localidad sobre la cual ejercen su jurisdicción¹³¹.

La competencia civil de los Juzgados de Paz se reduce, por lo general, a asuntos cuya cuantía no exceda de 3.000 a 7.000 dólares, aumentando levemente dicho límite tratándose de *magistrates courts* en zonas urbanas¹³². Dicha competencia se caracteriza por ser concurrente con la de los tribunales de jurisdicción general del distrito en que se encuentre el juzgado municipal, pudiendo el actor presentar su demanda ante uno u otro tribunal.

Contra la sentencia dictada por los Juzgados de Paz y *magistrates courts* no cabe propiamente recurso, sino que la parte agraviada por el fallo tiene que volver a plantear la cuestión ante el tribunal superior, el cual conoce del asunto *ex novo*, sin sujetarse en absoluto a las apreciaciones del tribunal inferior (*retrial*).

¹³⁰ *Idem* p. 45.

¹³¹ Muchos Jueces de Paz tiene su sede en pequeñas oficinas, llegando incluso algunos de ellos a funcionar en el mismo domicilio del juez.

¹³² National Center for States Courts. http://www.ncsconline.org/D_Research/Ct_Struct/Index.html [fecha de ingreso 3 agosto]

La mayor parte de estos tribunales no transcriben los juicios ni archivan las actuaciones.

El hecho que dichos jueces no sean letrados¹³³, careciendo la mayoría de ellos de los más elementales principios legales, viene a incidir negativamente tanto en la substanciación de los juicios como en los fallos. La no admisión de público en las audiencias, con testigos a los cuales no se les compele a jurar decir la verdad y la no existencia de registros de las actuaciones practicadas, las cuales se desarrollan en la más absoluta informalidad, son solo algunos de los vicios procesales que se observan en los procesos desarrollados antes estos jueces, sea por error u omisión del tribunal o como producto de la mera arbitrariedad. Así, no resulta poco usual el pronunciamiento de fallos contrarios a la ley o a la jurisprudencia, a sabiendas. Existe una mayor tendencia hacia la vulneración de las garantías del debido proceso, incluso en lo relativo a las facultades de dichos tribunales en su calidad de juzgados de instrucción, circunstancia la cual se ve reforzada por el hecho que no existe una mayor supervigilancia por parte de los tribunales con mayor jerarquía dentro del Estado¹³⁴. Mención aparte merece el hecho que, debido a su método de selección, los Jueces suelen tener un contacto más estrecho con la maquinaria política local, la cual tiene un especial interés en una asociación más estrecha con ellos¹³⁵.

2.2. Juzgados letrados

Dentro de esta clase de juzgados vecinales agrupamos aquellos que contemplan como elemento común la selección de jueces letrados, situación que se presenta, generalmente, en los juzgados de los sistemas de Justicia Municipal Unificada (*Unified Court System*), los cuales obedecen a Estados con una estructura judicial integrada, más uniforme y jerárquica¹³⁶.

¹³³ 3/4 de los jueces vecinales del Estado de Nueva York no son letrados. Glaberson, W., 2006. Broken Bench in Tiny Courts of New York, Abuses of Law and Power. New York Times. 25 de septiembre. Asimismo, la mayoría de ellos son jueces part-time, los cuales, con ya se dijo anteriormente, realizan esta función en paralelo con su trabajo regular.

¹³⁴ Tomemos el caso del Estado de Nueva York. En dicho Estado existen cerca de 1.970 Justicias de Paz, y la entidad encargada de su control disciplinario, la State Comisión on Judicial Conduct, carece de funcionarios en cantidad suficiente para ponderar el real desempeño de los Jueces.

¹³⁵ Mayers, L., 1969. *El Sistema Legal Norteamericano*. 2ª ed. Buenos Aires: Bibliográfica Omesa. p. 397.

¹³⁶ Asimismo, fuera de las sistemas de justicia unificada, las grandes metrópolis también cuentan con jueces letrados (ya sean elegidos por sufragio universal o

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

La falta de prestigio de los Juzgados de Paz en las zonas rurales y de los Magistrates en las pequeñas ciudades, así como la complejidad y confusión que ofrece la organización localista y sin control alguno de estos tribunales, unido a la necesidad de ordenar toda la estructura para hacer frente a la avalancha de pequeños litigios, fueron los factores que dieron pie a la integración de la Justicia municipal en un sistema con jurisdicción sobre todo el Estado. Se confía la Justicia municipal a jueces en condiciones semejantes a la de los jueces de jurisdicción general de primera instancia, los cuales vienen a integrar el tercer peldaño del sistema, rodeados de las mismas garantías que los demás jueces del Estado.

En los sistemas unificados, los jueces municipales son nombrados por términos de dos o tres años, ya sea por el Tribunal Supremo del Estado o por el juez de primera instancia del distrito. Su sueldo suele ser elevado y variable.

La competencia de esta clase de jueces municipales letrados y bien remunerados es mucho mayor que la de los Jueces de Paz, oscilando su límite máximo, por lo regular, entre los 10.000 y los 20.000 dólares¹³⁷.

Contra las sentencias dictadas por los tribunales municipales cabe la apelación ante los de primera instancia, bajo determinadas condiciones, distintas según los Estados.

mediante el ejecutivo), ya que se tiende a la designación en el cargo de abogados, aumentando la calidad de la justicia impartida. El término de duración en el cargo suele ser más largo. Ahora, cada urbe suele ofrecer un complicado sistema de tribunales municipales (a veces con dos instancias), con una amplia gama de tribunales independientes (Tribunales de Tráfico, Juvenile Courts, Children's Courts, Women's Courts, Probation Courts, etc.)

¹³⁷ National Center for States Courts. http://www.ncsconline.org/D_Research/Ct_Struct/Index.html [fecha de ingreso 3 agosto]

3. Los Juzgados de Paz en la experiencia española¹³⁸

A mediados del siglo XIX, se instaura en España la institución de los Jueces de Paz, jueces legos creados con la finalidad de suprimir las funciones de administración de justicia de las cuales estaban dotados los Alcaldes de los pueblos. El objetivo era que se establecieran en los lugares donde no era posible la presencia de un juez letrado. Venían a constituir una respuesta al anhelo de separar lo gubernativo de lo judicial. Su cargo era honorífico y gratuito.

Desde el primer momento de su creación, la dificultad de encontrar personal adecuado y las influencias políticas en los nombramientos para el cargo vinieron a configurar la gran problemática en torno al cual giraría su posterior evolución legislativa¹³⁹.

Dicha institución logró permanecer dentro del primer escalón del sistema judicial español a lo largo de casi un siglo, debiendo padecer las vicisitudes de un constante debate y diversos proyectos en torno a su reformulación¹⁴⁰. Su fuerte sensibilidad frente a los vaivenes políticos ha sido siempre una constante.

La Ley de Bases de la Justicia Municipal de 1944 vino a satisfacer de manera considerable la aspiración hacia una justicia de primera ins-

¹³⁸ Desde la entrada en vigencia de la actual Ley Orgánica de Poder Judicial, la primera instancia civil está confiada a dos órganos jurisdiccionales radicalmente diferentes: los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, a cuyo cargo se encuentra el juez letrado y, en la mayoría de los casos, perteneciente a la carrera judicial, y los Juzgados de Paz, servidos por personal lego. En el anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de julio de 2005 (121/000071) se incluye, entre otras reformas, una propuesta de regulación de la denominada "Justicia de Proximidad"; un *tertium genus* entre la Justicia de carrera y la Justicia de Paz. Los objetivos principales de esta Justicia de Proximidad son los de articular un sistema de resolución de conflictos normalmente poco complejos, pero de gran incidencia social en el seno de las grandes ciudades, aliviando la carga de trabajo que pesa sobre los Juzgados de Primera Instancia, los cuales dejarían de conocer estos asuntos menores que, por su volumen, distraen y retrasan la resolución de otros cuestiones. De esta forma, el sistema judicial español intenta salir al paso del creciente aumento de la litigiosidad y la demora en la respuesta judicial que se produce en algunos grandes núcleos urbanos. El ingreso a esta nueva categoría judicial se realizaría mediante un concurso de méritos convocado para juristas con más de seis años de ejercicio profesional (Congreso de los Diputados, Boletín Oficial de las Cortes Generales, VIII Legislatura, Núm. 71-1).

¹³⁹ Damián Moreno, J., 1987. Los Jueces de Paz, antecedentes históricos y perspectivas actuales. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia. p. 22.

¹⁴⁰ La Ley Orgánica sobre Poder Judicial de 1870 entregó a los Jueces de Paz (llamados ahora Jueces Municipales) las funciones de Registro Civil, cuya competencia conservan hasta la actualidad.

tancia técnica y retribuida, cuya instauración siempre se había visto frustrada por razones económicas. Sin embargo, esta ley mantuvo los tradicionales Jueces de Paz, pero restringiéndolos a una menor esfera de competencias.

La actual Ley Orgánica de Poder Judicial 6/1985 (LOPJ) optó por el mantenimiento de los Juzgados de Paz, debido, en gran parte, al hecho que dicho órgano fue visto como una instancia de participación popular en la administración de justicia y, de esta forma, de acercamiento de la justicia al ciudadano¹⁴¹.

Regulados por la citada LOPJ (en su Libro I, Título IV, Capítulo VI)¹⁴², se configuran como órganos servidos por jueces legos, no profesionales, que llevan a cabo funciones jurisdiccionales en aquellos municipios donde no existan Juzgados de Primera Instancia e Instrucción. Son integrantes del Poder Judicial mientras desempeñan su cargo.

Los Jueces de Paz son nombrados por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia correspondiente, recayendo su designación entre las personas elegidas por el Pleno del Ayuntamiento con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. Estos sufragán entre las personas que soliciten el cargo o, en caso de no haber solicitantes, el Pleno selecciona libremente. Esto es lo que se llama sistema normal de nombramiento. Existe, además, un segundo sistema, denominado extraordinario, el cual tiene lugar cuando el Ayuntamiento no efectúa propuesta o cuando la persona propuesta por el mismo no reúna, a juicio de la Sala de Gobierno y oído el Ministerio Fiscal, las condiciones exigidas por la ley. El candidato debe reunir las condiciones legales establecidas por la LOPJ para el ingreso a la carrera judicial (ser español y mayor de edad), con la salvedad de la licenciatura en derecho. Asimismo, no le afecta ninguna de las causales de incompatibilidad previstas para el desempeño de actividades profesionales o mercantiles.

Los Jueces de Paz tienen derecho a una retribución por el sistema y en la cuantía que legalmente se establezca. Gozan de inmovilidad temporal durante los cuatro años que dura su mandato.

Los Juzgados de Paz conocen, en el orden civil, de la substanciación en primera instancia, fallo y ejecución de los procesos que la ley

¹⁴¹ Damián Moreno, J. *op. cit.*, p. 194.

¹⁴² Regulación la cual se desarrolla en el Reglamento 3/1995.

determine, concretamente, actos de conciliación y juicios verbales sobre demandas cuya cuantía no exceda de 90 euros¹⁴³. Aunque el número de asuntos no sea relativamente muy numeroso y la cuantía e importancia de los asuntos que son de su competencia sea más bien escasa, además de las competencias que le son atribuidas, vienen aceptando en la práctica, y cada vez con mayor frecuencia, otras funciones de cooperación solicitadas por los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción. Así, es habitual que por exhorto en los Juzgados de Paz se suelen realizar testimoniales, confesiones y otra serie de pruebas¹⁴⁴.

Tanto el Poder Judicial como la doctrina española son bastante críticos respecto a esta institución, no solo por el carácter lego de quienes ejercen su titularidad, sino también por la dudosa constitucionalidad de la misma. No se ve en los Juzgados de Paz una efectiva y debida tutela de los principios de independencia, inamovilidad y responsabilidad –inherentes a la función judicial en un Estado de Derecho–, sin mencionar las dudas sobre el real sometimiento de esta clase de órganos a la ley¹⁴⁵. Otro elemento que viene a generar reticencias frente a esta institución es su inserción dentro de la política de partidos y los grados de influencia y de “control” que ejercen sobre ellos los respectivos Alcaldes o el grupo mayoritario del Ayuntamiento. Esto provoca que, con frecuencia, sean elegidas personas con manifiesta afinidad política o amistad respecto de los miembros de dichos grupos, especialmente en las localidades más pequeñas¹⁴⁶.

Es unánime la consideración de que la existencia de un juez técnico es una de las mayores garantías de la independencia judicial. Actualmente se promueve la sustitución de los Jueces de Paz¹⁴⁷ por jueces letrados, independientes e imparciales, tendencia que parece predominar en el derecho comparado.

¹⁴³ Red Judicial Europea en materia civil y mercantil. http://ec.europa.eu/civiljustice/jurisdiction_courts/jurisdiction_courts_spa_es.htm. [fecha de ingreso: 4de agosto]

¹⁴⁴ Bonet Navarro, J. e Ivars Ruiz, J., 1998. Algunas consideraciones en relación al Juez de Paz. *Revista del Poder Judicial*, Nro. 49, 1998, p. 135.

¹⁴⁵ Damián Moreno, J. *op. cit.*, p. 236.

¹⁴⁶ Damián Moreno, J. *op. cit.*, p. 234.

¹⁴⁷ Algunos autores proponen su transformación en órganos puramente de conciliación, suprimiéndose su potestad jurisdiccional. Bonet Navarro, J. e Ivars Ruiz, J. *op. cit.*, p. 134.

IV. ELEMENTOS ESPECÍFICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE JUZGADOS VECINALES EN CHILE

1. Objetivos

Tal como lo hemos señalado en la introducción, existen numerosos asuntos de índole vecinal y de menor cuantía, que en la actualidad no tienen una respuesta jurisdiccional adecuada, lo cual, como hemos visto, genera una serie de consecuencias sociales negativas. Entre ellas las más graves son las constitutivas de situaciones de autotutela y denegación de justicia, así como los efectos más permanentes de malestar social, desconfianza en las instituciones, sensación de injusticia, desigualdad, inseguridad y desprotección. Todo ello atenta contra la igualdad ante la ley, así como contra otros derechos fundamentales. Queremos recordar que esta situación de desprotección jurisdiccional afecta a los sectores más postergados de la sociedad, por lo que su solución incorpora un factor de justicia social.

Por otro lado, ello ha llevado a que instituciones que no fueron creadas como instancias jurisdiccionales, como las municipalidades o carabineros, se hayan visto presionadas a asumir funciones en esta dirección.

La existencia de múltiples y reiterados conflictos que no encuentran una respuesta adecuada, dice directa relación con el acceso a la justicia. Así lo perciben los propios afectados que rara vez recurren a los tribunales por estos conflictos, particularmente cuando se trata de asuntos civiles (mejorando levemente la situación cuando se trata de asuntos laborales o de familia).

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

Los Juzgados Vecinales son tribunales que tienen por objeto resolver aquellos problemas que por su naturaleza o cuantía no alcanzan a llegar a los tribunales ordinarios, permaneciendo sin resolver o resolviéndose de mala manera, y por lo mismo, provocando un daño al cuerpo social. Asimismo, permiten derivar una porción del

flujo de causas que llega a los Juzgados de Letras, pero que por sus características admiten un proceso más sencillo y menos ritual. Lo anterior no solo redundaría en un desatochamiento de los actuales tribunales, sino también en una provisión del bien justicia más rápida y económica.

En la experiencia comparada, estos juzgados se han mostrado como un mecanismo eficaz que permite reducir la lentitud, la burocracia y el alto costo de la justicia, además, de contribuir a restablecer una convivencia pacífica y a superar los problemas de legalidad formal. Pero como es imaginable, su funcionamiento no ha estado exento de críticas.

Por otra parte, los Juzgados Vecinales plantean la conveniencia de establecer un nuevo sistema de carácter mediador, que permita dar una solución oportuna, eficaz y justa, a la creciente necesidad de justicia a nivel local¹⁴⁸. Ello, sin embargo, debe combinarse con su

¹⁴⁸ Plenamente consistente con nuestros planteamientos es del diagnóstico realizado por el ex Ministro de Justicia don Francisco Cumplido y por su asesor don Jorge Correa Sutil, quienes en la exposición en el Congreso del proyecto de ley presentado el 19 de noviembre de 1992 (Boletín 869-08) que buscó promover los juzgados vecinales (y que fue archivado en 1995) sostenían que “para que exista un real y auténtico régimen democrático es indispensable proporcionar las oportunidades y medios para que los ciudadanos puedan resolver sus conflictos conforme a derecho, señalando que no tiene sentido reconocer los más completos catálogos de garantías individuales, si no se brinda a todas las personas la posibilidad de concurrir ante un tribunal independiente que haga realidad tales derechos y sancione a sus infractores (...) tampoco es posible pretender la existencia de un sistema civilizado de convivencia, si un alto porcentaje de la población carece de la posibilidad real de acceder a los mecanismos formales para resolver sus disputas (...) actualmente nuestros conciudadanos, especialmente los de más bajos ingresos, tienen serias dificultades para acceder a dichos mecanismos por diversas razones, tales como la falta de cobertura adecuada, la lejanía física de los tribunales de los sectores residenciales populares, la lentitud y complejidad de sus procedimientos y la imposibilidad de acceso a una adecuada asesoría jurídica.

(...) Lo anterior significa, en la práctica, que las personas más desposeídas toman contacto con los juzgados ordinarios casi únicamente cuando son requeridos en procesos criminales y solo muy excepcionalmente como autores de los mismos. En cuanto a los procesos civiles (...) están casi totalmente reservados a las grandes instituciones de crédito y empresas del país(...) Los tribunales de policía local, que en un comienzo fueron pensados para atender precisamente los problemas más cotidianos de los individuos, han derivado en una justicia especializada en materias de tránsito, lo que no le permite entender y solucionar con rapidez y eficiencia otro tipo de conflictos(...) Lo anterior hace imprescindible la creación de una justicia rápida y no formal, orientada fundamentalmente por los principios de la oralidad y de la inmediatez, que está inserta en la comunidad cuyos problemas debe solucionar y que tenga por objeto conocer aquellos conflictos de común ocurrencia y de no gran envergadura o complejidad.

facultad de dictar sentencias con efecto de cosa juzgada, sin la cual no podrían ser llamados jueces y correrían el riesgo de transformarse solo en una instancia previa, la que en muchos casos limitaría la eficiencia buscada en la solución de conflictos y terminaría dilatando la solución de los conflictos.

2. Impacto esperado: beneficios y cobertura

La implementación de esta propuesta traerá como beneficio directo una ampliación del acceso a la justicia hacia sectores tradicionalmente privados de su legítimo derecho a una tutela judicial efectiva. Tal como se expuso en el diagnóstico, la población de escasos recursos presenta escasas probabilidades de que sus conflictos de relevancia jurídica sean absorbidos y resueltos correctamente por la institucionalidad vigente.

Al poseer los nuevos juzgados localización comunal –existiendo incluso la posibilidad de que estos se trasladen dentro de diferentes sectores de la misma comuna– se disminuirá un costo que actualmente recae en los individuos, alejando aún más las posibilidades de acceder a la justicia y gozar los beneficios de un estado de derecho.

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

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

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

Creemos además, que la disminución de barreras de distancia, económicas, educacionales y de tiempos de espera, contribuirán indirectamente a mejorar la percepción de la población sobre la jus-

ticia y sobre las instituciones encargadas de impartirla ya que podrá acceder a una solución real, más efectiva y rápida a los problemas diarios que enfrenta. Ello permitirá también una disminución de la brecha de desigualdad, al democratizar el acceso a un bien público tan significativo como el jurisdiccional, que contribuye a asegurar la vigencia del derecho y la protección que la ley nos brinda a todos.

Por otra parte, el contacto directo con el juez permitirá a largo plazo que este pueda ejercer una labor educativa e informativa en la población, entregándole herramientas para que puedan solucionar gran parte de sus conflictos cotidianos que los aquejan de manera pacífica y autónoma, contribuyendo con el tiempo a una progresiva desjudicialización de ciertos asuntos. De más esta decir que el solo acto de resolver un asunto por la vía jurisdiccional entrega una importante señal social, tanto de vigencia de las normas como de educación sobre el sistema legal y los derechos y límites de cada cual.

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

Finalmente, respecto a la posible cobertura, podemos decir que ella será directamente proporcional a los recursos asignados. Pero en la fórmula de un juzgado por comuna, y uno adicional por cada 100.000 habitantes, podemos señalar que la cobertura será nacional y los beneficiados seremos cada uno de los ciudadanos del país que tendrá certeza de la protección que le brinda la ley y una mejor forma de proteger sus derechos y solucionar sus disputas.

3. Estimación de costos y sistema de financiamiento

La forma de financiar a los juzgados vecinales es un asunto crítico. Cualquier propuesta alejada de la realidad podría significar la pos-

tergación de este mecanismo de las prioridades de la agenda del sector público.

Considerando lo anterior, y buscando superar el problema, se ha sugerido que los jueces vecinales utilicen los recursos e infraestructuras físicas y humanas actualmente asignadas a los juzgados de Policía Local. Sin embargo, a pesar de los evidentes beneficios de simplicidad y viabilidad de esta propuesta, hemos desestimado esta propuesta por las razones que más adelante exponemos.

Antes de entrar al análisis más estructural de la propuesta, vale la pena destacar el relativo bajo costo de implementación de esta reforma. A pesar de que es imposible realizar un cálculo exacto sobre los recursos requeridos –porque ello dependerá de los estándares de servicio que se les quiera dar– resulta ilustrativa la cifra entregada junto al proyecto de ley presentado por el gobierno el 19 de noviembre de 1992 (Boletín 869-08), y que pretendía crear Juzgados Vecinales.

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

Para los efectos de estimar un costo global de implementar juzgados vecinales, decía el proyecto, “se ha considerado un número igual de jueces vecinales con idéntico grado a los de policía local, y que para el resto de las municipalidades se ha calculado un cargo de juez para cada una de ellas, asignándoles un grado de asimilación menor en dos posiciones al del alcalde respectivo. El costo global de dicha propuesta –que se pretendía fuera financiado con los recursos de las municipalidades– alcanzaba en conjunto a \$ 1.505 millones anuales, a valores de noviembre de 1992¹⁴⁹. Ello significa menos de 5 millones de dólares anuales, cifra que nos parece excesivamente baja (este proyecto contemplaba el financiamiento municipal de los juzgados). Si se calcula un costo aproximado de 10 mil dólares mensuales por cada tribunal, se podría establecer un tribunal para cada comuna del país con un costo anual cercano a los 40 millones de dólares.

¹⁴⁹ 2.414 millones anuales, si aplicamos a la cifra señalada un factor de amplificación de 1,604 (resultante de aplicar la inflación de la época hasta ahora).

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

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

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

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

Adicionalmente, creemos que el financiamiento municipal restaría independencia al juzgado en sus actuaciones, ya que sus medios –e incluso su existencia– dependerían de la voluntad política de turno¹⁵⁰.

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

¹⁵⁰ La propuesta de financiamiento municipal entronca en buena medida con la solución de reemplazo de jueces de policía local por jueces vecinales, sin que ello signifique un mayor cambio de estructuras. Bajo este esquema, el financiamiento del cada juzgado por parte de cada comuna no es otra cosa que mantener su estructura actual en forma cabal. Esta es la solución que se encuentra, por ejemplo, en Valenzuela Somarriva, E. coord. *op. cit.*

4. Contexto normativo y factibilidad legal: exigencias constitucionales

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

En primer lugar, el artículo 76 señala que “La facultad de conocer las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales creados por ley”.

Ello no impone otro requisito que implementar esta reforma mediante un proyecto de ley, que dada la materia, deberá ser aprobado por el congreso por las cuatro séptimas parte de los diputados y senadores en ejercicio (artículo 65 Nro. 2, 66 y 77).

En segundo lugar, la Constitución señala que “los jueces letrados serán designados por el Presidente de la República, a propuesta de una terna de la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva” (artículo 78 inciso 7). Esta disposición podría traer más problemas a la propuesta que a continuación expondremos, básicamente por dos razones. La primera, es que por “juez letrado” se ha entendido al juez abogado, en circunstancias que en muchos países los juzgados vecinales han sido ocupados por jueces legos o por profesionales que no necesariamente han de ser abogados. Si bien nosotros hemos creído que existen muy buenas razones para que los futuros jueces vecinales tengan una formación jurídica completa, nos encontramos acá con una exigencia constitucional adicional para estos casos (letrados): su designación es realizada por el Presidente de la República, en circunstancias que nosotros sugerimos un mecanismo de designación más descentralizado y cercano a la comunidad.

Esta exigencia puede ser solucionada al menos de tres maneras. La primera, interpretando la Constitución de modo de entender que ella no se refiere a los jueces vecinales cuando impone el requisito de designación presidencial, porque ellos no serían propiamente jueces letrados¹⁵¹. La segunda, sería no imponiendo el requisito de

¹⁵¹ Este argumento es débil si consideramos que todos los jueces del país son igualmente jueces, pertenecen al mismo Poder Judicial y deben velar por la correcta aplicación de la ley. Pero por otro lado, existe el antecedente de los árbitros arbitradores, que pueden conocer cualquier tipo de asuntos recurriendo a la equidad natural y que no necesariamente deben ser abogados.

que los jueces vecinales sean “letrados”, sustituyéndolo por una recomendación a la Corte de Apelaciones respectiva y al alcalde, de que en caso de presentarse “letrados” al concurso de oposición, deberá preferirse a estos, salvo que existan fundadas razones para no hacerlo. Finalmente, una tercera posibilidad, la más adecuada a nuestro entender, es modificar la Constitución en este punto, despojando toda duda al respecto. Sin embargo, esta solución puede enfrentar alguna dificultad de tipo política.

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

5. Herramientas, instrumentos, mecanismos: Propuestas concretas

El estudio de los Juzgados vecinales deberá abordar los siguientes tópicos

5.1. Creación de Juzgados vecinales en las diferentes comunas del país, con competencias diferentes a los actuales Juzgados de Policía Local.

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

5.3. Estructura de los juzgados vecinales

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

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

a. Juzgados Vecinales y Juzgados de Policía Local

Es natural que la propuesta de los jueces vecinales, de carácter comunal, encargados de resolver asuntos de la diaria convivencia y de menor cuantía, haya sido vinculada con la de los actuales jueces de policía local.

Sin embargo, ambas instituciones no son directamente equiparables, tanto por sus funciones, estructura, dependencia, competencia y función social, entre otras¹⁵².

Se ha señalado que modificar la estructura y competencia de los Jueces de Policía Local, transformándolos en juzgados vecinales, tendría muchas ventajas. Entre ellos, el contar ya en muchas comunas con una infraestructura razonable para estos efectos, y con una serie de recursos humanos habituados a las labores judiciales.

Estimamos que para completar esta función habría que realizar muchos cambios: asegurar su dedicación exclusiva al cargo, ampliar sus competencias, simplificar y modernizar los mecanismos de multas infraccionales (especialmente las de tráfico) y hacer una serie de reformas estructurales para incorporarlos al sistema judicial de modo adecuado.

En efecto, uno de los mayores problemas que hoy enfrentan los jueces de policía local es la intensa dedicación que deben dar al conocimiento de infracciones de tránsito, y procedimientos infraccionales administrativos en general. Ello sin duda los distrae de sus funciones jurisdiccionales y limita su posibilidad de abocarse a los asuntos vecinales en forma adecuada.

Para resolver este problema, una de las propuestas más ampliamente sugeridas, ha sido la utilización de un mecanismo similar al existente en EE.UU. y muchos países para este mismo tipo de infracciones. Básicamente, estas experiencias nos muestran la conveniencia de permitir a quien ha sido "citado" o "multado", el allanarse a la acusación y pagar directamente la multa sin necesidad de comparecer ante el tribunal. Según sea el caso, el infractor recibirá una carta o

¹⁵² Para que los juzgados de policía local se convirtieran, realmente, en juzgados vecinales con una estructura eficiente, sería necesario reformar su actual estructura orgánica, así como la infraestructura y recursos con que debieran operar. Esto significa, necesariamente, eliminar la dependencia en materia de calificación de estos Tribunales de la Municipalidad a la que pertenecen, así como profesionalizar su labor.

un cupón donde se señale la forma en que se le autoriza a pagar la multa (en algunos casos con un descuento si lo hace de esta manera). Solo en caso de que el infractor se oponga a su pago, será recibido en audiencia por el juez, quien conocerá de la denuncia y la resolverá ajustado a derecho. Esta forma permite descomprimir a los tribunales de buena parte de las denuncias infraccionales donde el infractor está llano a pagar, y se garantiza, al mismo tiempo, el debido proceso. A través del llamado juicio monitorio, este procedimiento se ha extendido en Europa para casi todo tipo de asuntos, donde la experiencia nos muestra que el porcentaje de infracciones que se reclama es muy bajo. Estamos seguros que si esta reforma fuere implementada, aumentaría el tiempo y la infraestructura jurisdiccional disponible para conocer de otros asuntos.

Por ello, transformar los actuales jueces de policía local en jueces vecinales es una posibilidad atractiva, aunque no exenta de complicaciones. Entre sus ventajas está la existencia actual de recursos económicos que podrían ser destinados directamente a este nuevo sistema de tribunales, sin los tradicionales problemas de financiamiento al que deben enfrentarse buena parte de las propuestas de reforma al Poder Judicial. De hecho, las municipalidades pueden destinar los mismos fondos que hoy destinan a Policía Local a Juzgados Vecinales, incluyendo personal e infraestructura.

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

Adicionalmente, no creemos conveniente entregar a los juzgados vecinales el conocimiento sobre procesos infraccionales y juicios de tránsito, que en los últimos años ha tenido un aumento proporcional al crecimiento del parque automotriz (y de la creciente intervención en los juicios de las compañías de seguros). Creemos conveniente mantener para ellos una jurisdicción especializada, la que puede ser abordada en forma muy satisfactoria por los Jueces de Policía Local¹⁵³.

¹⁵³ Esta solución es consistente con la propuesta presentada por el Ejecutivo en el año 1992. Asimismo, la evidencia chilena nos muestra que este sistema presenta diversas ventajas respecto de los juzgados de policía local debido a que las materias sobre las cuales tienen competencia estos juzgados son muchas, y están muy

La solución anterior permite mantener la existencia de ambos tribunales, pero con competencias claramente delimitadas, lo que evitaría la confusión que para los ciudadanos e incluso para las autoridades significaría la existencia de tribunales comunales paralelos y abogados al mismo tipo de asuntos.

Por tanto, creemos que una vez realizados los esfuerzos para delimitar claramente las competencias entre ambos tipos de juzgados y asegurados los recursos para implementar la reforma en forma completa, resulta más conveniente mantener ambas instituciones.

La propuesta de reemplazar a los juzgados de policía local por juzgados vecinales nos parece inadecuada, aunque entendemos las buenas razones que pueden llevar a adoptar dicha posición. Pero ello no debe llevar tan lejos como a sugerir mantener, para los juzgados vecinales, la misma regulación estatutaria que hoy rige para los jueces de policía local. Si bien ella vuelve a tener el mérito de la simplicidad, creemos que existen las condiciones que permiten avanzar en una propuesta que asegure una institucionalidad más acorde a la realidad que se desea crear. Implementar los juzgados vecinales sin abordar este punto, esperando una nueva instancia de reforma para hacerlo, puede ser innecesario.

En definitiva, la creación de Juzgados Vecinales debiera pasar por una revisión no solo de las competencias de los Juzgados de Policía Local, sino que, también, de los procedimientos y estructuras empleados en dichos tribunales.

b. Procedimiento

Respecto al procedimiento, creemos que los juzgados vecinales deben estar regidos por los principios de gratuidad, informalidad, concentración, inmediatez y oralidad. De este modo, el juez podrá

diseminadas en distintos cuerpos legales. Algunas de ellas corresponden, efectivamente, a aquellos asuntos que han sido caracterizados como de conflictividad vecinal. Aunque, de acuerdo a los datos estadísticos existentes, estas materias ocupan muy poco de la labor de estos tribunales. Así, por ejemplo, los asuntos relativos a protección del consumidor, los que más interesan a los sectores más pobres en el año 2001 fueron menos del 0,5% de las causas ingresadas a los tribunales de policía local (Barros Lezaeta, 1997).

Por otro lado, y a modo de ejemplo, si bien los juzgados de policía local debieran tener competencia en materia de arriendos de bajo monto, la verdad es que la cuantía fijada en la ley (cerca de \$3.000) hace que esta norma sea letra muerta. Del mismo modo, es probable que muchos de los asuntos sobre protección al consumidor permanezcan sin denunciarse.

ser sumamente flexible en el procedimiento, pero manteniendo el respeto a las garantías de debido proceso. A su vez, se le entregan amplias facultades para decretar medidas cautelares provisionales (incluso medidas anticipativas de resultado), y se limita la interposición de recursos, como se señala más adelante. Asimismo, para comparecer en juicio no se exige la representación de un abogado, autorizando al juez a realizar actuaciones más directivas en el proceso. Ello, con el objeto de asegurar el respeto y protección de los derechos sustantivos por sobre la ritualidad procesal y su clásico rol de tercero imparcial y ajeno absoluto. De este modo, por ejemplo, el juez podrá decretar medidas de prueba, o interrogar a los testigos y a las partes en forma automotivada.

Creemos, siguiendo a Damián Moreno, que "...la justicia de paz tiene auténticas ventajas porque realmente llevar ante un órgano jurisdiccional, ante un juez de carrera, con todo lo que ello comporta en cuanto a intervención de abogado, posible de procurador, a través de un proceso como lo son los procesos declarativos en general, asuntos de mínima cuantía, parece que algo está clamando porque sea aquello posible de resolver por un mecanismo mucho más sencillo, no exactamente por una fórmula de arbitraje de equidad, pero algo que reduzca los trámites, que garantice la inmediatez, que garantice también la rapidez, y esto es, evidentemente, lo que subyace en el planteamiento que esta ley hace para la justicia de paz, que, por otro lado, en muchos países europeos, como he tenido ocasión de comprobar reiteradamente, es una idea que se impone. Es decir, la búsqueda de soluciones, de resolución de conflictos a través de instancias que no estén burocráticamente, administrativamente, inmersas en una carrera judicial"¹⁵⁴.

Dentro de las actuaciones mínimas del juicio justo o debido proceso, Carlos Cerda ha señalado que concurren "el derecho de acceder al tribunal, el derecho de audiencia, el derecho a la igualdad o bilateralidad procesal, y el derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial"¹⁵⁵. La situación descrita en las secciones anteriores nos muestra que todos estos elementos se ven afectados por el desigual acceso a la justicia de los sectores menos aventajados de nuestra sociedad, por lo cual a todas luces resulta más conveniente un procedimiento sencillo que corrija esta situación, a la mantención del *statu quo*.

¹⁵⁴ Damián Moreno, J. *op. cit.* p. 235.

¹⁵⁵ Valenzuela Somarriva, E. *coord. op. cit.* p. 217.

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

Finalmente, hemos creído conveniente regular en forma básica la audiencia de contestación y prueba, de modo de facilitar a las partes y al juez su desarrollo. Ello nos ha parecido particularmente importante en un sistema donde existen pocos antecedentes y pocas prácticas de juicios orales. Lo anterior es sin perjuicio de la facultad del juez para conducir el proceso y ordenar las actuaciones que convengán a un mejor desarrollo del mismo.

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

De este modo, dejando de lado los recursos disciplinarios que siempre caben, hemos dejado subsistente un recurso único, similar al que en materia penal ha sustituido al recurso de apelación, y que en ese sistema ha recibido el nombre de “recurso de nulidad”.

Este recurso procede solo contra sentencias definitivas que hayan sido dictadas vulnerando el debido proceso o las normas de orden público, o en forma manifiestamente arbitraria o injusta. Adicionalmente, como una forma de desincentivar la interposición instrumental y dilatoria de este recurso, se propone que siempre que el solicitante pierda el recurso, pague las costas del mismo. El tribunal competente para conocer de esta reclamación será el Juez de Letras que sea competente en el territorio jurisdiccional respectivo.

c. Nombramiento de los jueces vecinales

El problema de la designación de los jueces siempre se ha presentado como uno de los más problemáticos en el diseño de cualquier sistema de justicia, porque de este único acto se derivan las principales posibilidades de control e intervención de la judicatura.

Se podría decir que el acto más político y de mayor relevancia en un sistema judicial es, precisamente, el acto de designación. No en vano Loewenstein, en su clásico Tratado de Derecho Constitucional, señalaba que “La experiencia general sicológica según la cual el detentador de un cargo permanece obligado a la persona responsable de su nombramiento, contiene peligros específicos en el caso de la función judicial. Especialmente cuando el nombramiento está determinado por consideraciones políticas, el favorecido está expuesto a la tentación humana de pagar su deuda desempeñando su cargo de forma condescendiente¹⁵⁶”.

Las distintas fórmulas presentadas en la experiencia comparada no han dejado de ser problemáticas. Por ejemplo, en España, Damián Moreno señala que “el sistema adoptado para la provisión del cargo de juez de paz, encomendando su elección al Pleno del Ayuntamiento respectivo, no ofrece a nuestro modo de ver las debidas garantías de independencia que ha de gozar todo aquel que vaya a ejercer la potestad jurisdiccional... la “politización” del cargo de juez vecinal ha sido una constante histórica de la que no será fácil sustraerse si se tiene en cuenta el carácter político del órgano encargado de efectuar la designación¹⁵⁷”.

Pero la objeción de Damián Moreno nos parece insuficiente, porque como recién señalábamos, todo acto de designación envuelve un acto político, sea quien sea que lo haga. Evitar la “politización” de un nombramiento nos parece imposible, prefiriendo alcanzar un mecanismo de participación múltiple en la designación, donde los debidos frenos y contrapesos limiten los abusos de poder, las arbitrariedades y las luchas soterradas por el poder.

Por otro lado, la elección de los jueces vecinales por sufragio universal se ha visto como una posibilidad y como una práctica en muchos países, especialmente favorecida por su carácter de jueces cercanos a la comunidad y orientados a resolver sus conflictos. Así, el tratadista español Vicente Gimeno Sendra señala que “El fundamento de la justicia popular radica esencialmente en la elección de sus miembros por el único que puede detentar la soberanía en una democracia, el pueblo...”¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Loewenstein, K., 1979. Teoría de la Constitución. Barcelona: Editorial Ariel. p. 297.

¹⁵⁷ Damián Moreno, J., *op. cit.* p. 20.

¹⁵⁸ Gimeno Sendra, V., 1978. Poder judicial, potestad jurisdiccional y legitimación de la actividad judicial. Revista de Derecho Procesal Iberoamericana. p. 323.

Sin embargo, creemos que ella es la propuesta más problemática de todas.

Al respecto, las ya clásicas opiniones de Gómez de la Cerna nos parecen concluyentes:

“Los jueces vecinales nombrados en los comicios del pueblo, no contribuirán a dar prestigio a la nueva institución. Conviene que la administración de justicia en todos sus grados, desde el más ínfimo hasta el más supremo, sea independiente de las pasiones políticas, de las rivalidades de familia, de los odios envejecidos de los pueblos, de las banderías y parcialidades, que en lugar de amortiguarse o aplacarse, toman nuevo cuerpo en las elecciones, de todo lo que puede influir en el ánimo del Juez para torcer la vara de la justicia, que debe ser siempre recta y ser igual para todos. El juez que sale de las urnas, especialmente después de una elección agitada, difícilmente en el mismo día de su triunfo se olvida de los que ayudaron para obtener un cargo honorífico y ambicionado; difícilmente se desprende de las pasiones que han hecho reñida la lucha. Más aún, suponiendo que tenga bastante elevación de alma para sobreponerse a los amigos de los de los que acaba de recibir favores, y de los enemigos que lo han combatido; suponiendo que haya de tener con la mayor imparcialidad la balanza de la ley en la mano, ¿lo creerán así los vencidos?, pues si no lo creen, como no lo creerán, se hace un mal grave: se desconfiará del juez, se le tendrá por parcial. Los derrotados en la elección creerán que ha de mirar con prevención sus demandas cuando sea contra de los que triunfaron, y se abstendrán frecuentemente de agitar sus derechos”¹⁵⁹.

El mismo Loewenstein señala que si bien la teoría democrática exigía la elección de los jueces por sufragio, “las experiencias que se hicieron en los comienzos de la revolución francesa fueron completamente descorazonadoras, siendo abandonado rápidamente este procedimiento por el nombramiento directo de los jueces por el gobierno”¹⁶⁰.

A ello deben sumarse los importantes esfuerzos estructurales realizados en muchos países, con el objeto de neutralizar o restringir las posibilidades de politización en la carrera judicial, dándose también la cooperación entre diferentes estamentos de la organización política.

¹⁵⁹ Gómez de la Cerna, P., 1857. De los jueces vecinales jueces. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Tomo IX, p. 112.

¹⁶⁰ Loewenstein, K., p. 46.

Por ello, hemos sugerido que la designación de los jueces se paz sea realizadas por el Concejo Municipal, a sugerencia del alcalde y por una mayoría de 2/3 de sus integrantes. El alcalde elegirá el nombre de una terna propuesta por la Corte de Apelaciones respectiva, previo concurso público de antecedentes y oposición para calificar idoneidad de postulantes.

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

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

Adicionalmente, es previsible que se dé un flujo constante de informaciones sobre el Juez Vecinal entre los vecinos y organizaciones sociales, y el alcalde y el concejo municipal. Ello tiene especial importancia si consideramos que se confiera al alcalde la posibilidad de solicitar la remoción del juez (con acuerdo mayoritario del Concejo). No nos ha parecido necesario ni conveniente regular la forma de esta participación, para dejar que esta siga los cauces normales que puedan existir al interior de cualquier comuna.

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

d. Requisitos para ser juez vecinal

Respecto a este punto, pensamos que no deben establecerse criterios distintos a los señalados para los de otros jueces del sistema judicial, pudiendo aceptarse algunas variantes derivadas de la importancia de asegurar el respeto que por ellos sienta la comunidad en que desempeñan su labor. Por ello, en primer lugar sugerimos que sean ciudadanos interesados por el devenir comunitario, lo que se acredita mediante su derecho a voto. En segundo lugar, hemos señalado el requisito de tener una irreprochable conducta anterior. En este punto limitamos la severidad de la exigencia a condenas por

delitos que merezcan pena aflictiva (más de tres años de presidio) y a la existencia de protestos de documentos mercantiles y sentencias judiciales civiles ejecutoriadas no cumplidas. Se dejaron de lado faltas y delitos menores.

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

Sobre este punto también ha existido mucha polémica en la experiencia comparada, pues ni en Perú, ni en España ni en Estados Unidos se exige título de abogado para realizar esta función. Ello ha traído más de alguna polémica ácida.

Por ejemplo, Damián Moreno señala que “ahora se nos quiere hacer ver que los jueces vecinales constituyen la más nítida y pura manifestación de la justicia popular, que se erige en defensa de los valores sociales y de la conciencia colectiva en contra de la justicia burocratizada y lenta encarnada en el juez profesional”¹⁶¹. Es decir, los jueces vecinales podrían ser la expresión de las costumbres y prácticas y criterios de justicia de una comunidad dada, más allá de la legislación impuesta por el Gobierno y el Parlamento, lo que por muchos es valorado como algo positivo, tanto como por otros como algo negativo.

El diputado socialista español Carlos López Riaño, señalaba estas elocuentes palabras en la última discusión de reforma de la legislación sobre jueces vecinales “No se dejen arrastrar por esa precipitada legalidad de los jueces procesalistas modernos, que solo quieren hablar de profesional a profesional”¹⁶².

Pero la postura anteriormente señalada, muy útil para algunos asuntos domésticos menores, sobre todo en lugares de gran heterogeneidad cultural, se vuelve más problemático cuando se quiere entregar a los jueces vecinales asuntos de comercio o de cuantía más eleva-

¹⁶¹ Damián Moreno, *J. op cit.*, p. 21.

¹⁶² Diario de sesiones del Congreso (España), 21 de marzo de 1995.

da. “A nuestro entender, atribuir semejantes facultades a estos jueces, carentes de toda cualificación técnica y profesional, nos parece a todas luces excesivo. Pensar que van a ser capaces de resolver tales asuntos nos parece ilusorio. Se corre el peligro, mal endémico de la justicia de paz en España, que sea el secretario judicial quien, en definitiva, ejerza las facultades jurisdiccionales y sea en definitiva el dueño del proceso”¹⁶³.

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

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

En efecto, creemos que el juez vecinal no es menos juez que el resto de los jueces que integran el Poder Judicial, y debiendo aplicar las mismas leyes, es menester que tengan la formación que les permite aplicarla e interpretarla en forma adecuada.

Finalmente, podemos decir que la propuesta elaborada al alero del CEP y que ya ha sido comentada, establecía incompatibilidades relacionadas con el parentesco y que parecen dignas de ser consideradas¹⁶⁴.

e. Competencia

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

¹⁶³ Damián Moreno, J. *op. cit.*, p. 216.

¹⁶⁴ Valenzuela Somarriva, E coord. *op. cit.*, pp. 217 y 234.

Naturalmente, ello implicará una reasignación de muchas de las competencias que hoy tienen los jueces de letras (causas de mínima y menor cuantía) y los juzgados de policía local. Sin embargo, creemos conveniente mantener en estos últimos todos los asuntos infraccionales (de cualquier tipo) y los asuntos relacionados al tránsito¹⁶⁵.

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

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

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

¹⁶⁵ Lo misma propuesta estaba incluida en el proyecto de ley del año 1992.

estos asuntos a una institución jurisdiccional nueva, a la que tampoco corresponden.

El problema de los asuntos no contenciosos entregados a la justicia por circunstancias coyunturales o históricas, obedece a una dinámica propia, que debe ser resuelto en forma directa, suficiente y separada¹⁶⁶.

f. Ubicación

Proponemos que los Juzgados Vecinales se instalen en cada comuna, facultándoseles e incluso exigiéndoles cierta movilidad prudencial, de modo que puedan acercar la justicia a la comunidad¹⁶⁷. En la actualidad muchos de los juzgados de letras se encuentran lejos de donde el conflicto ha acontecido, lo que contribuye a general esa situación de lejanía, desconocimiento y falta de acceso a la justicia.

Sobre este punto hay posiciones más radicales. Solo a modo ejemplar, señalamos la del diputado español Javier Pérez Royo, quien señalaba que “no solo entendemos que deben mantenerse los jueces vecinales, sino aumentarse sus competencias, siendo, además, completadas con la figura del juez de barrio, en ambos casos designados mediante sufragio universal¹⁶⁸”.

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

Entendemos que ello se haya justificado para localidades alejadas o para grupos con características culturales e idiomáticas especiales, como podemos ver en muchos lugares de Latinoamérica. En ellos, el desconocimiento de la cultura del lugar puede llevar al juez a

¹⁶⁶ Valenzuela Somarriva, E coord. *Op. cit.*

¹⁶⁷ En la actualidad, los tribunales se organizan por materia y por territorio, sin que exista ninguna planificación eficiente al respecto. La ley 18.969 de 10 de marzo de 1990, modificó el COT señalando que en todas las comunas debía haber al menos un juez letrado. En dicho momento, casi 1/3 de las comunas no cumplía dicho requisito. Tampoco existe una racionalidad ni una proporción entre cantidad de habitantes y número de jueces. “Informe final sobre reforma al sistema judicial chileno. Comisión de estudios al sistema Judicial. Eugenio Valenzuela, coordinador”. Revista Estudios Públicos Nro. 41.

¹⁶⁸ Damián Moreno, J. *op. cit.*, p. 225.

sancionar como faltas graves prácticas culturalmente aceptadas, y a pasar por alto vulneraciones de normas que en una determinada comunidad puedan considerarse relevantes. Todos estos aspectos son particularmente visibles cuando el juez vecinal actúa como autoridad local o como mediador¹⁶⁹.

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

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

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

g. Duración en el cargo

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

h. Estructura

En cada comuna habrá, a lo menos, un juez vecinal, y uno adicional por cada 100.000 habitantes. Ejercerán sus funciones auxiliado por personal administrativo (secretaria de tribunal). Los municipios,

¹⁶⁹ Damián Moreno, J. *op. cit.* p. 213. "Dado el carácter patriarcal que debe darse a los jueces vecinales, debemos entender que el juez deberá ser miembro de la comunidad donde radique el Juzgado de Paz".

por acuerdo de su respectivo Concejo, podrán aumentar el número de sus Jueces vecinales y fijarles el territorio de su competencia, con cargo a su propio presupuesto.

i. Dependencia

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

Lo anterior tiene varias consecuencias relevantes. La primera de ellas dice relación con la supervigilancia disciplinaria a que estos juzgados estarán sujetos. La Constitución entrega esta función en forma exclusiva a la Corte Suprema, por lo que cualquier cambio en este sentido debiera incorporar una reforma constitucional. Ello no parece ni necesario ni conveniente, por lo que hemos propuesto que la supervigilancia disciplinaria de los jueces vecinales siga radicada en la Corte Suprema.

Ello no impide, a nuestro entender, que los juzgados vecinales y sus funcionarios sean autónomos y no pertenezcan ni al escalafón municipal ni al del Poder Judicial.

De este modo, la dependencia de los jueces de paz y de los funcionarios de su tribunal será mixta: para efectos financieros y administrativos dependerán de la municipalidad, pero quedará sujeto a la supervisión disciplinaria del Poder Judicial.

Lo señalado recientemente tiene un importante impacto para efectos de remoción de los jueces vecinales. Creemos que la facultad de remover a un juez siempre debe quedar reservada a la Corte Suprema, sin perjuicio de que el alcalde, con acuerdo del consejo, pueda solicitar esta medida como parte interesada en la justicia de la comunidad.

Del mismo modo, el juez vecinal cesará en sus funciones por dejar de cumplir los requisitos exigidos para ser juez vecinal, o por más de dos informes deficientes del Ministro visitador.

j. Supervisión

Cada seis meses, un Ministro de la Corte de Apelaciones evaluará en terreno la actuación del juzgado vecinal, especialmente su imparcialidad, respeto a las normas del debido proceso y debida conducta. El informe que emita será presentado al Concejo municipal.

Si se calificare al juez en forma deficiente por más de dos periodos, cesará en sus funciones de forma inmediata.

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

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

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

l. Imperio

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

m. Comparecencia en juicio de las partes

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

n. Requisitos de las presentaciones

El principio de informalidad que regirá a los Juzgados Vecinales, lo cual implica que todas las actuaciones que ante él se realicen no tendrán otros requisitos que ser realizadas con claridad y en forma educada. Será el propio juez, quien en su primera actuación y con acuerdo de la parte demandante, fijará, en forma precisa y clara, el objeto y pretensiones de la reclamación.

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

ñ. Causales de implicancia y recusación

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

o. Reglas sobre la prueba

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

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

p. Actividades políticas del juez vecinal

Los jueces vecinales no podrán postular a cargos de elección popular, una vez que haya terminado su oficio, por los próximos 4 años.

Con ello se pretende impedir la utilización de los juzgados como un cargo trampolín, desde el cual se obtiene una amplia figuración, un conocimiento masivo y desde el cual se puede favorecer arbitrariamente a vastos grupos de una comunidad. Creemos fundamental establecer esta limitación, porque uno de los principales riesgos de los jueces de paz es su instrumentalización y su captura por grupos organizados de diverso tipo.

6. Estrategia de implementación

La implementación de los juzgados vecinales es una necesidad y una exigencia de nuestro sistema de organización política. Los beneficios son tan evidentes, y los costos proporcionales tan bajos, que nos parece que la principal forma de propiciar el sustrato de apoyo político que esta reforma requiere pasa básicamente por difundir la propuesta, en un ambiente legal y judicial acostumbrado a las prácticas existentes y poco habituado a las propuestas innovativas.

Han existido varios proyectos y propuestas para implementar los juzgados vecinales, los que han provenido de diversos sectores. Pero algo ha fallado en su implementación. Creemos que quienes primero deben estar convencidos de la conveniencia, viabilidad y urgencia de implementar esta reforma son nuestras propias autoridades, especialmente las del sector justicia. Ello no debiera ser difícil de lograr, si consideramos que el tema ha estado en el tapete público desde hace décadas. Incluso en el año 1992 se presentó al Congreso un proyecto de ley que buscaba establecer este tipo de juzgados, y que fue postergado por la llamada "reforma penal". Ya realizada la reforma penal, no hay razones para seguir postergando el proyecto de justicia vecinal.

Existiendo la voluntad política de implementarla, su difusión y aceptación debieran ser sencillas, ya que en líneas generales, el proyecto carece de problemas y dificultades. Así ha podido verse en cada ocasión y en cada foro en que el proyecto ha sido tratado.

Como una forma de contribuir a esta comprensión y difusión del proyecto, podemos repetir la opinión de la Corte Suprema al respecto, brevemente extractada en la parte introductoria, y que es de suyo elocuente¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Oficio de fecha 3 de agosto de 1993, dirigido al Ministerio de Justicia y decepcionado por el mismo el 9 de agosto del mismo año.

En efecto, la Corte Suprema, en el año 1992 dijo que “considera de suma urgencia y comparte los propósitos e intenciones (de) facilitar el acceso a la justicia, en especial de los sectores de más bajos ingresos; a proporcionar las oportunidades y medios para que los ciudadanos puedan resolver sus conflictos conforme a la ley y a brindarles a estos la posibilidad de concurrir ante un juez independiente para hacer realidad sus derechos y sancionar a sus infractores; como también coincide con sus aseveraciones de que los tribunales de Policía Local, pensados en un comienzo para atender precisamente los problemas más cotidianos de los sujetos, han derivado en una justicia especializada en las materias de tránsito, que no les ha permitido entender y solucionar con rapidez y eficiencia este otro tipo de situaciones y conflictos”.

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

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

La Corte Suprema concluía que el proyecto de implementación de los juzgados vecinales “es probablemente uno de los más importantes de los que hasta ahora se han propuesto, de manera que es de esperar que todos los recursos económicos y financieros que se requieran sean aplicados con la finalidad de cumplir con sinceridad los propósitos e intenciones que en él se proclaman”. Más aún,

sugería que se dejase de lado el proyecto de reorganización del Ministerio Público destinando los cuantiosos fondos destinados a esa reforma a los juzgados vecinales.

Como corolario, queremos señalar que la tendencia mundial a la especialización de los tribunales tiene una buena base de razones. En efecto, ella permite aumentar la eficiencia en el conocimiento de determinados tipos de asuntos, sobre todo los de habitual ocurrencia, así como la seguridad jurídica sobre la forma de entender el derecho. Es normal que esta tendencia a la especialización se produzca en forma más notoria y temática en los tribunales superiores (tribunal de cuentas, libre competencia, familia, trabajo, etc.), pero la justicia vecinal no escapa a este fenómeno mundial. Incluso cuando se considera dejar en manos de los juzgados vecinales todo aquello que no puede o no conviene sea entregado a tribunales especializados, se da a ellos un carácter residual, que es una cierta forma de especialización en asuntos vecinales y de menor cuantía.

V. PROPUESTA NORMATIVA

PROYECTO DE LEY QUE CREA LOS JUZGADOS VECINALES

Capítulo I Organización y Atribuciones

Artículo 1°.- En todas las comunas existirá al menos un juzgado vecinal y uno más por cada cien mil habitantes. Su organización, competencia y atribuciones se regirán por las disposiciones de la presente ley.

Artículo 2°.- Para ser juez vecinal será necesario:

- 1° Ser chileno.
- 2° Tener el título de abogado, y
- 3° Haber cumplido satisfactoriamente el programa de formación para postulantes al Escalafón Primario del Poder Judicial, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 284 bis.

Los jueces vecinales una vez que hayan abandonado el cargo por los próximos cuatro años, no podrán postular a cargos de elección popular en la comuna en la que hayan servido el cargo.

Artículo 3°.- El juez vecinal será nombrado por el concejo de la municipalidad respectiva, a propuesta del alcalde, por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros. El alcalde propondrá un nombre de una terna que preparará la Corte de apelaciones respectiva, previo concurso público de antecedentes y oposición.

Artículo 4°.- El concurso público se regirá por las normas siguientes:

- a) La convocatoria se realizará mediante dos avisos publicados en días diferentes, uno en el *Diario Oficial* y otro en un diario de la capital de la Región respectiva;
- b) Los interesados deberán acompañar los antecedentes justificativos de sus méritos y poseer los requisitos que la ley exige para optar al cargo;
- c) Los avisos a que se refiere la letra a) deberán ser publicados a lo menos con veinte días de anticipación a la fecha de iniciación del período para postular, determinado en la respectiva convocatoria;
- d) El resultado del concurso deberá comunicarse a los interesados por carta certificada.

Artículo 5°.- Los jueces vecinales y los funcionarios que trabajen bajo su dependencia no formarán parte del escalafón judicial ni municipal.

En el ejercicio de sus funciones los jueces vecinales serán independientes de toda autoridad y tendrán el tratamiento de “señoría”.

Artículo 6°.- Los jueces vecinales durarán en sus funciones mientras dure su buen comportamiento y hasta que cumplan 75 años de edad y serán responsables en los términos del artículo 76 de la Constitución y en conformidad a la ley.

Artículo 7°.- Los juzgados vecinales dependerán administrativamente de la municipalidad correspondiente. Sin embargo, solo podrán ser destituidos por la Corte Suprema, en el ejercicio de sus facultades disciplinarias.

En todo caso, el Concejo Municipal, por las dos terceras partes de sus miembros, podrá solicitar a la Corte Suprema que remueva al juez vecinal por notable abandono de deberes.

Artículo 8°.- Cada seis meses, un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva efectuará a los juzgados vecinales de su territorio

jurisdiccional visitas para fiscalizar el funcionamiento y desempeño del juez vecinal. El informe que emita será presentado al Concejo Municipal.

Artículo 9°.- Regirá respecto de los jueces vecinales, en lo que no se contraponga con las normas de esta ley, lo dispuesto en los artículos 256, 304, 305, 307, 308, 309, 311, 312, 313, 316, 317, 319, 320, 321, 322, 323 y 323 bis, 332, 335, 337, 338 y 339 del Código Orgánico de Tribunales.

Artículo 10°.- Será aplicable a los jueces vecinales, en lo que no se contraponga con esta ley, las normas sobre impugnancia y recusación de los jueces. De la recusación de un juez vecinal conocerá el juez de letras de la comuna.

El Juez Vecinal será subrogado por el Juez Vecinal más cercano, según un orden subrogación que establecerá anualmente la Corte de Apelaciones respectiva.

Artículo 11°.- Los municipios, por acuerdo de su respectivo Concejo, con cargo a su propio presupuesto, podrán aumentar el número de sus juzgados vecinales y fijarles el territorio de su competencia.

Artículo 12°.- La Ley de Presupuestos establecerá un monto para jueces vecinales, que será repartido en forma proporcional a la cantidad de personas que habitan en cada comuna donde exista un Juzgado Vecinal. Para efectos de este cálculo, se considerará que tienen el doble número de habitantes las 50 comunas con mayores índices de pobreza del país.

Las respectivas municipalidades podrán, con cargo a sus respectivas rentas, incrementar su financiamiento.

Artículo 13°.- Cada Juzgado tendrá un despacho donde trabajará y recibirá su correspondencia. Sin perjuicio de ello, podrá requerir dependencias de cualquier comisaría para trasladar su asiento y recibir a las partes. En circunstancias especiales, calificadas por el propio juez, podrá desplazarse a los lugares que estime convenientes para el mejor resultado de su función, para lo cual podrá requerir la asistencia de fuerza pública.

Sin perjuicio de lo anterior, el juez deberá concurrir y constituirse periódicamente en las localidades que forman parte de la comuna. Dicha periodicidad será determinada, anualmente, por acuerdo del

Concejo Municipal. El juez podrá recurrir de la arbitrariedad de este acuerdo ante la Corte de Apelaciones respectiva, la que podrá anular el acuerdo y ordenar que se adopte uno nuevo. Es deber grave del juez cumplir fielmente con la periodicidad fijada.

Artículo 14°.- Los jueces vecinales podrán sancionar las faltas o abusos que se cometan dentro de la sala de su despacho y mientras ejercen sus funciones, con alguna de las medidas siguientes:

1. Amonestación verbal;
2. Multa que no exceda de una Unidad Tributaria Mensual, que podrá imponerse a las partes, a sus abogados o a sus mandatarios, según el caso. La reincidencia durante la tramitación de una misma causa, facultará al tribunal para duplicar el valor de la multa, y
3. Arresto en la Comisaría respectiva por no más de 4 horas.

Podrán igualmente sancionar las faltas de respeto que se cometieren en los escritos que se les presenten, por los medios señalados en el artículo 531 del Código Orgánico de Tribunales.

Artículo 15°.- Los juzgados vecinales funcionarán no menos de 44 horas semanales distribuidas de lunes a sábado, las que serán fijadas anualmente y comunicadas a la comunidad. Podrá el juez realizar actuaciones fuera de este horario, para un mejor desarrollo de sus funciones.

El Concejo Municipal podrá fijar hasta dos días a la semana en que el juez deberá atender en horario continuado de 15:00 a 23:00 horas.

Artículo 16°.- Un funcionario del tribunal, designado por el propio juez, estará encargado de las siguientes funciones:

- a) De la custodia de los expedientes, actas, documentos y papeles que sean presentados al juzgado;
- b) Dar cuenta diariamente al juez de las solicitudes que presenten las partes;
- c) Dar conocimiento a las partes que lo solicitaren o a quien el juez vecinal autorice de las actas o registros que tenga archivados;
- d) Autorizar los poderes judiciales que puedan otorgarse ante ellos, actuando al efecto como ministro de fe;
- e) Llevar un registro foliado compuesto por copias o fotocopias de las sentencias definitivas dictadas por el juez, y

- f) Llevar un registro de las notificaciones por carta certificada que se despachen por el tribunal.

Capítulo II Competencia

Artículo 17°.- Los jueces vecinales podrán actuar como conciliadores en cualquier asunto sometido a su conocimiento, siempre que las partes lo acepten y las circunstancias del caso permitan al juez realizar tal labor.

En el ejercicio de estas funciones, el juez tendrá amplias facultades, pudiendo incluso decretar las pruebas y diligencias que estime pertinentes para facilitar el acuerdo.

Las actuaciones que el juez realice como conciliador no lo inhabilitarán para resolver el asunto.

Artículo 18°.- El juez vecinal, de conformidad con las normas establecidas en el Título VII del Código Orgánico de Tribunales, conocerá de los siguientes asuntos:

1. De las causas civiles y de comercio cuya cuantía no exceda de cien Unidades Tributarias Mensuales, excluidos los juicios ejecutivos y las gestiones preparatorias de la vía ejecutiva a que se refiere el Título I del Libro Tercero del Código de Procedimiento Civil; de las relativas a los contratos de arrendamiento cuando la renta mensual no sea superior a diez Unidades Tributarias Mensuales; y de las acciones de precario y de comodato precario relativas a inmuebles;
2. De las acciones posesorias especiales a que se refieren los artículos 941, 942 y 943 del Código Civil;
3. De las acciones a que den lugar las servidumbres legales relativas a la utilidad de los particulares, reguladas en los artículos 841 al 879 del Código Civil, cuando cualquiera de los inmuebles tenga un avalúo, para efectos del impuesto territorial, que no exceda, a la fecha de presentación de la demanda, de quinientas Unidades Tributarias Mensuales;
4. De las infracciones a los reglamentos y estatutos de las comunidades de copropietarios de edificios acogidos a la Ley sobre Copropiedad Inmobiliaria y de las contiendas que se promuevan en lo concerniente a la administración y conservación de los bienes comunes, incluyendo la gestión ejecutiva para el cobro de gastos comunes;

5. De la partición de bienes y liquidaciones de sociedad conyugal cuando el valor total de la masa no exceda de dos mil Unidades Tributarias Anuales, y
6. De las materias que establece la ley de protección al consumidor.

Artículo 19°.- El actor deberá tener su domicilio principal en la comuna del juez vecinal donde plantea su demanda.

Artículo 20°.- Los demandantes que revistan la calidad personas jurídicas, y que tengan una facturación anual superior a quinientas UTM, no podrán actuar como demandantes en los juzgados vecinales.

Capítulo III Procedimiento

Artículo 21°.- La dirección del proceso corresponde al juez vecinal, quien podrá actuar de oficio para lograr una pronta conclusión al litigio. En ausencia de normas expresa para resolver un asunto de procedimiento, utilizará la que más convenga a la naturaleza del asunto, procurando siempre garantizar los derechos sustantivos de las partes y el respeto al debido proceso. Asimismo, deberá procurar la celeridad y eficacia del proceso, evitando su paralización, previniendo y sancionando cualquier acción u omisión dilatoria.

Artículo 22°.- Se deberá llevar un registro para cada uno de los asuntos que lleve el Juez Vecinal, al que se incorporarán la demanda o el acta de demanda que le dio origen, todo documento que se hubiere acompañado y las resoluciones dictadas por el tribunal. Las diligencias que se practiquen oralmente deberán quedar registradas de cualquier forma que de garantías de conservación de lo obrado, consignándose en ella las referencias que las partes soliciten expresamente.

Toda resolución del tribunal deberá contener la información necesaria para su adecuada inteligencia. La sentencia definitiva deberá señalar brevemente las peticiones de las partes, las pruebas que han llevado a formar la convicción, y la solución del asunto.

Artículo 23°.- El tribunal notificará la demanda a la contraparte, citando a una audiencia de contestación y prueba, a la que las partes deberán concurrir con todos sus medios probatorios y la cual se celebrará con las partes que asistan. La fecha de la audiencia deberá fijarse no antes de 5 ni después de los diez días siguientes a la notificación de la demanda.

La demanda podrá presentarse por escrito o verbalmente. En este último caso se deberá levantar acta de ella. Deberá contener, a lo menos, el nombre y domicilio de las partes involucradas, una exposición clara de los hechos señalados y la enunciación clara de las peticiones que se someten al fallo del tribunal.

Se acompañará a la demanda toda la prueba documental que se intente hacer valer. Sin perjuicio de lo anterior, el tribunal podrá dar curso a aquellas demandas que no cumplan este requisito, autorizando que la prueba se agregue o complete en la audiencia a que se refiere el inciso primero.

Las partes podrán comparecer personalmente, o representadas en forma legal. Pero si una de ellas lo hace asistida por abogado, el juez procurará que a la otra se le proporcione asesoría jurídica letrada.

Artículo 24°.- La notificación de la demanda se practicará por carta certificada. Tan solo en el caso que no fuere posible practicar esta forma de notificación o que el juez lo estime indispensable para asegurar la pronta y debida solución del conflicto, podrá ordenar cualquier otra forma de notificación que dé suficiente garantía del emplazamiento del demandado.

Las notificaciones personales, en los casos en que lo haya ordenado el juez, se realizarán por medio de un funcionario del juzgado o municipal designado al efecto por el propio juez.

Artículo 25°.- La defensa del demandado se realizará verbalmente, pudiendo acompañarse una minuta por escrito. En la audiencia se deberá promover cualquier incidente relacionado con el juicio, el que deberá ser resuelto en forma inmediata. No se admitirán incidentes con posterioridad. En dicha audiencia, se procederá a interrogar a los testigos, partiendo por los de la parte demandante. Luego de ello, las partes podrán formular observaciones a los argumentos señalados durante el juicio y a la prueba presentada.

El juez podrá suspender la audiencia por razones fundadas y reanudarla en cualquier momento, buscando siempre mantener la continuidad de la misma y la celeridad del proceso.

El demandado podrá deducir reconvencción, salvo que el tribunal no sea competente para conocer de ella. En todo caso, el juez podrá ordenar que dicha reconvencción sea admitida como una nueva

demanda cuando su tramitación en forma conjunta pueda resultar inconveniente para la pronta resolución de la demanda principal. En los demás casos, la reconvención se tramitará conjuntamente con la demanda, pudiendo el juez suspender la audiencia y reanudarla en otro momento, asegurando a las partes suficientes oportunidades para su defensa.

Artículo 26°.- Los jueces vecinales estarán obligados a denunciar los delitos de que tomaren conocimiento en el ejercicio de sus funciones dentro de las veinticuatro horas siguientes al momento que tomaren conocimiento del mismo.

Artículo 27°.- El comparendo será realizado en presencia del juez, quien estará a cargo de su conducción y de mantener el orden dentro del mismo. Su ausencia implicará la falta de validez del mismo.

El juez no podrá realizar al mismo tiempo dos o más comparendos.

El juez podrá comenzar la audiencia con un llamado a conciliación, realizado sobre bases que el mismo formulará verbalmente.

Finalizada la rendición de la prueba, las partes procederán inmediatamente a realizar sus exposiciones finales, analizando oralmente la prueba rendida. Concluidos los alegatos de las partes, el juez procederá a dictar sentencia definitiva.

Artículo 28°.- Las partes podrán presentar hasta cuatro testigos, cualquiera sea el número de hechos controvertidos. La parte que los presente será responsable de su comparecencia, pudiendo acompañarse, por escrito, sus declaraciones juradas ante competente funcionario.

Cuando las partes rindan prueba testimonial tendrá aplicación lo dispuesto en los artículos 356, 357 y 358 del Código de Procedimiento Civil. El juez podrá exigir la presencia a la audiencia de cualquiera de los testigos, los que deberán ser interrogados directamente por el juez.

El juez podrá encargar informes técnicos a los departamentos públicos respectivos, los que tendrán un plazo máximo de quince días para evacuar su informe desde que fueron notificados.

El juez podrá realizar inspecciones en forma personal y decretar medidas para mejor resolver.

Artículo 29°.- El juez podrá ordenar, con la debida antelación, la comparecencia personal de cualquiera de las partes, bajo el apercibimiento a que se refiere el inciso segundo del artículo 380 del Código de Procedimiento Civil. Igual facultad tendrá para ordenar la comparecencia de los testigos.

Artículo 30°.- Terminada la audiencia, y en el mismo acto, el juez deberá dictar sentencia sin dilación alguna, dejando constancia de ella por escrito. En casos complejos, el juez podrá diferir la fundamentación escrita de su sentencia hasta por un plazo máximo de diez días, debiendo, en todo caso, anunciar verbalmente a las partes la decisión del asunto controvertido al finalizar el comparendo.

Artículo 31°.- El juez apreciará la prueba y los antecedentes de la causa, de acuerdo con las reglas de la sana crítica. Tomará en especial consideración la multiplicidad, gravedad, precisión, concordancia y conexión de las pruebas y antecedentes del proceso.

Artículo 32°.- El cumplimiento de la sentencia firme o ejecutoriada se hará efectivo ante el mismo tribunal. Dicho cumplimiento se llevará a efecto en conformidad a las normas de los artículos 233 a 241 del Código de Procedimiento Civil, en lo que sean aplicables, aunque haya transcurrido más del año a que se refiere el artículo 233.

Artículo 33°.- Las resoluciones dictadas durante el comparendo, incluida la sentencia, se tendrán por notificadas en ese mismo acto personalmente a las partes asistentes. Las resoluciones dictadas en otra oportunidad o con respecto a partes no presentes en el comparendo, se notificarán por carta certificada.

Se entenderá practicada la notificación por carta certificada, al tercer día contado desde la fecha de recepción por la oficina de correos respectiva.

Con todo, cualquiera de las partes podrá proponer para sí otras formas de notificación, que el tribunal podrá aceptar si, en su opinión, resultaren suficientemente eficaces y no causaren indefensión.

De toda notificación se dejará testimonio en el expediente.

Artículo 34°.- Los plazos de esta ley serán de días hábiles, entendiéndose inhábiles los festivos, domingos y el feriado judicial.

Artículo 35°.- Para asegurar el resultado de la acción, el juez podrá decretar en cualquier estado del juicio y existiendo en autos antecedentes que las justifiquen, cualesquiera de las medidas del Título V del Libro II del Código de Procedimiento Civil, debiendo ellas limitarse a los bienes necesarios para responder a los resultados de la causa.

En los casos que el tribunal estime urgentes, podrá conceder dichas medidas en el carácter de prejudiciales, siempre que se rinda fianza u otra garantía suficiente, a juicio del tribunal, para responder por los perjuicios que se originen y multas que se impongan. Las medidas prejudiciales precautorias tendrán eficacia hasta la celebración de la audiencia de contestación y prueba, sin perjuicio de que, a petición de parte, el juez ordene mantenerlas.

Las medidas contempladas en este artículo, podrán también ser decretadas de oficio por el juez y, en todo caso, son esencialmente provisionales, debiendo cesar siempre que desaparezca el peligro que se ha procurado evitar o se otorguen cauciones suficientes.

Artículo 36°.- El juez de letras competente en el mismo territorio conocerá de las reclamaciones que se interpongan contra las sentencias definitivas dictadas por jueces vecinales, por haber sido dictadas vulnerando el debido proceso, las normas de orden público, o por haber resuelto un asunto en forma manifiestamente arbitraria o injusta. El juez que conozca el asunto podrá decretar la suspensión del cumplimiento de la sentencia recurrida.

Si la reclamación estuviere fundada, se enmendará la sentencia conforme a derecho, sin perjuicio de las demás responsabilidades que quepan al juez por esta causa.

Toda vez que este recurso fuese rechazado, se condenará en costas al solicitante.

Artículo 37°.- En los juicios sobre partición y liquidación a que se refiere el número 7 del artículo 16, el juez se regirá por las normas del presente Capítulo en cuanto resulten aplicables. Podrá decretar el número de audiencias que estime adecuadas y tendrá un plazo de seis meses para resolver.

Se aplicará a estos juicios lo dispuesto en los artículos 649, 650, 652, incisos primero y tercero, 653, inciso segundo, y 654 a 664, ambos inclusivos, del Código de Procedimiento Civil.

En estos juicios, el partidario conocerá de todas las cuestiones relativas a la formación e impugnación de inventarios y tasaciones, de las cuentas de los albaceas, comuneros y administradores de los bienes comunes, y de todas las demás que la ley especialmente le encomiende o deban servir de base para la repartición.

Disposiciones Transitorias

Artículo único.- Mientras no se instalen los juzgados vecinales que se crean por esta ley, la competencia que a estos se asigna corresponderá a los jueces que actualmente la ejercen. Dicha competencia no se verá alterada con la instalación de los juzgados vecinales respecto de las causas iniciadas con anterioridad.

BIBLIOGRAFÍA

- Ardito, W., 2004. *Justicia de Paz y Derecho Indígena en el Perú*. [en línea]. Disponible: http://www.dplf.org/AINDG/span/gt_aindg04/gt_aindg04_Ardito.pdf [fecha de consulta: 13 de marzo de 2007].
- Anabalon Sanderson, C., 1944. *Tratado Práctico de Derecho Procesal Civil Chileno*. Santiago: Ediciones de la Universidad de Chile.
- Ballesteros, M.E., 1890. *La Lei de Organización i Atribuciones de los Tribunales de Chile. Antecedentes, Concordancia i Aplicación Práctica de sus disposiciones. (Tomo I)*. Santiago de Chile: Imprenta Nacional.
- Banco Mundial, 2002. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002: Instituciones para los Mercados*. Washington, Mundi-Prensa.
- Barros Lezaeta, L., 1997. *Proyecto Apoyo al Mejoramiento de la Justicia.. Opiniones y experiencias de los sectores populares urbanos en torno a la justicia*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- Bates Hidalgo, L., 1992. Acceso a la Justicia y las Personas de Escasos Recursos. En: *El Poder Judicial en la Encrucijada. Estudios Acerca de la Política Judicial en Chile*. Santiago: Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, 155-206.
- Brandt, H-J. y Franco Valdivia, R. (compiladores), 2006. *Justicia Comunitaria en los Andes: Perú y Ecuador, El Tratamiento de Conflictos, Un estudio de actas en 133 comunidades*. Lima, Perú: Instituto de Defensa Legal.
- Bonet, J. e Ivars, J., 1998. Algunas consideraciones en relación al Juez de Paz. *Revista del Poder Judicial*, 49, 131-162.

- Carrasco, D. Mecanismos ciudadanos de protección. *En: ¿Se protegen en Chile los Derechos Ciudadanos? Intervenciones y desarrollo de foro público organizado por el Capítulo Chileno del Ombudsman con la colaboración de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional –ACDI– y la Comisión Andina de Juristas, agosto 2002 Santiago.* Santiago: Capítulo Chileno del Ombudsman Defensor del Pueblo. 74-81.
- Castillo, J., 2006. Problemas de acceso a la justicia civil en Chile. *En: Silva P., J.P.; García G., J.F.; y Leturia, F.J., eds. Justicia Civil y Comercial: Una reforma pendiente. Bases para el diseño de la Reforma Procesal Civil.* Santiago, Chile: Fundación Libertad y Desarrollo y Pontificia Universidad Católica de Chile, 313-335.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), 2007. *Reporte de la Justicia Tercera Edición (2006-2007)* [en línea]. Santiago: CEJA. Disponible: <http://www.cejamericas.org/reportes> [fecha de consulta: 3 de agosto de 2007]
- Cesari, F., 2002. *La demora en el dictado de sentencias como obstáculo al acceso a la jurisdicción* [en línea]. Buenos Aires, Cuadernos Fondejus N° 6, Fundación de Estudios para la Justicia. Disponible: http://www.fundejus.org/publicaciones/publicaciones_3.doc. [fecha de consulta: 4 de agosto 2007];
- Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Primer Informe Boletín 869-07, octubre de 1993.
- Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, 2004. *Resolución Administrativa 150-2004.* Lima: *El Peruano*. Diario Oficial, Año XXI N° 8845, 27.600. (Versión electrónica en el portal del Diario Oficial *El Peruano*, <http://www.elperuano.com.pe/gesponl/wfrm-NormasBuscar.htm>)
- Correa Sutil, J. y Barros Lezaeta, L. eds., 1993. *Justicia y Marginalidad. Percepción de los pobres.* Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- Correa Sutil, J. y Vargas Viancos, J.E., 1995. *Diagnóstico del sistema judicial chileno.* Chile: Corporación de Promoción Universitaria. (Versión electrónica en: <http://www.juanenriquevargas.cl/wordpress/wp-content/uploads/diagnosticodelsistemajudicial-chileno.pdf>)
- Cox, S. (coord.), 2005. *Estudio Diagnóstico sobre la oferta de acceso a la Justicia en Chile a la Población de Escasos Recursos y otros sectores vulnerables.* [en línea]. Corporación ONG FORJA y Centro de Estudios de Justicia de las Américas CEJA. Disponible: http://www.accesoalajusticia.cl/si/docs/mas/Diagnostico_sobre_la_Oferta_de_Acceso_a_la_Justicia.pdf [fecha de consulta: 5 de agosto 2007]
- Cox Urrejola, S., 2006. *Acceso a la Justicia. Realidades – Ten-*

- dencias y Propuestas*. [en línea]. Disponible en: [http://foroanotofagasta.bcn.cl/documentos/pdf/DOCUMENTO_COX\(2\).pdf](http://foroanotofagasta.bcn.cl/documentos/pdf/DOCUMENTO_COX(2).pdf). [fecha de consulta: 5 de agosto de 2007]
- Cuervo, J.I., 2004. *Lineamientos de Política Pública para el Acceso a la Justicia de Grupos Vulnerables por Razones Económicas* [en línea]. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe. Disponible: http://www.lac-workspace.undp.org.co/fileadmin/Seguridad_Ciudadana/Justicia/Estudios_Tematicos/Lineamientos.doc. [fecha de consulta: 4 de agosto 2007]
 - Chile.com, 2006. *¿Justicia para Todos?* Disponible en http://www.chile.com/tpl/articulo/detalle/masnotas.tpl?cod_articulo=76126 [fecha de consulta: 5 de agosto de 2007]
 - Damián, J., 1987. *Los Jueces de Paz, antecedentes históricos y perspectivas actuales*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
 - De Belaúnde, J., 2006. *La Reforma del sistema de Justicia, ¿En el camino correcto? Breve balance de su situación actual y de los retos pendientes*. Lima: Fundación Konrad Adenauer e Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.
 - Eliades A.E., 2002. *Acceso a la justicia una visión globalizante* [en línea]. Buenos Aires, Cuadernos Fondejus N° 6, Fundación de Estudios para la Justicia. Disponible: http://www.fundejus.org/publicaciones/publicaciones_5.doc. pp. 9-10 y 22. [fecha de consulta: 4 de agosto 2007]
 - Frei, J., 2000. Evolución histórica y naturaleza jurisdiccional de la Justicia Local. En: S. Cox, ed. *Justicia Local Municipio y Comunidad. Realidades y Desafíos*. Santiago, Chile, 13-33.
 - Galindo, P., 2003. INDICADORES SUBJETIVOS Estudios, Calificaciones de Riesgo y Encuestas de Percepción Pública sobre los Sistemas de Justicia. Resultados Recientes para las Américas. *Revista Sistemas Judiciales* [en línea], N° 6. <http://www.cejamericas.org/sistemas-judiciales/index.html> [fecha de consulta: 2 de agosto de 2007.]
 - García, J.F. y Castro, R., 2006. Serie Informe Político N° 97: Radiografía al Poder Judicial [en línea]. Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo. Disponible en: <http://www.lyd.com/> [fecha de consulta: 5 de agosto de 2007]
 - García, J. F. y Leturia, F. J., 2006. Serie Informe Político N° 95: La Justicia Civil y Comercial Chilena en crisis: Bases para el diseño de su Reforma. Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo. Disponible en <http://www.lyd.com/> [fecha de consulta: 5 de agosto de 2007]
 - Indaburu Quintana, R., 2004. *Evaluación de la Ciudad del Alto*

[en línea]. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) Bolivia. Disponible: <http://bolivia.usaid.gov/StudiesAndReports/InformeFinalElAlto.pdf> [fecha de consulta: 3 de agosto]

- Glaberson, W., 2006. Broken Bench: In Tiny Courts of New York, Abuses of Law and Power *New York Times*, 25 de septiembre.
- Guerra, M. E., 2005. *Hacia una Justicia de Paz. Un asunto de interés nacional*. Lima: Editorial Jurídica Grijley.
- Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma, 2005. *Más de un Millón y Medio de Causas Ingresaron a los juzgados de Policía Local el año 2004* [en línea]. Disponible: http://www.uas.cl/site/santiago/noticias.php?ID_VIEW=682&VIEW_N=1 [fecha de consulta: 5 de agosto 2007]
- *La Nación*, 2005. Investigación revela negativa percepción de los más desposeídos. Un 80,2% de los pobres evalúa mal la calidad de la justicia [en línea]. *La Nación*, 9 de junio. Disponible en: http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/edic/2005_06_09_1/home/home.html [fecha de consulta: 5 de agosto de 2007]
- La Rosa Calle, Javier. Acceso a la Justicia: Elementos para incorporar un enfoque integral de política pública. En: J. La Rosa, coord. *Acceso a la Justicia en el Mundo Rural*. Perú: Instituto de Defensa Legal, 19-36.
- Libedinsky Tschorne, M., 1990. Informe sobre la Eficiencia de los Tribunales de Justicia (Materias de su Conocimiento, Acceso a la Justicia y Eficiencia de las Resoluciones Judiciales). Las Reformas Legislativas más Urgentes para obtener una Mayor Eficiencia del Poder Judicial. En: *Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial. Documentos y Materiales. (Tomo I)*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria, 414-452.
- Lovatón, D., 2007. ¿Cómo diseñar una política pública que identifique la demanda de acceso a la justicia? En: J. La Rosa, coord. *Acceso a la Justicia en el Mundo Rural*. Perú: Instituto de Defensa Legal, 187-200.
- Loewenstein, K., 1979. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Mayers, L., 1979. *El Sistema Legal Norteamericano*. 2ª ed. Buenos Aires: Bibliográfica Omesa.
- Mery Nieto, R., 2002. *Estudio de Caso N° 65. La demanda por justicia un problema de política pública* [en línea]. Santiago: Universidad de Chile. Disponible: <http://www.dii.uchile.cl/~webmgpp/estudiosCaso/CASO65.pdf>. [fecha de consulta: 5 de agosto de 2007].

- Manrique, A., 2004. *La Justicia Comunitaria en América Latina: Avances y Desafíos* [en línea]. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe. Disponible: http://www.lac-workspace.undp.org.co/fileadmin/Seguridad_Ciudadana/Justicia/Estudios_Tematicos/La_justicia_comunitaria_en_America_Latina.doc [fecha de consulta: 4 de agosto]
- Morenilla, J. M., 1968. *La organización de los tribunales y la reforma judicial en los Estados Unidos de América*. Madrid: Ediciones Centro de Estudios Jurídicos.
- Palomo Vélez, D., 2005. Proceso civil oral: ¿Qué modelo de juez requiere? *Revista de Derecho de Valdivia*, 18 (1), 171-197.
- Peña González, C., 2001. ¿Estimular los mecanismos alternativos? *Revista Sistemas Judiciales* [en línea], N° 2. <http://www.cejamericas.org/sistemas-judiciales/index.html> [fecha de consulta: 2 de agosto de 2007]
- Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2005. *Estudio de diagnóstico sobre la demanda de Servicios Jurídicos en la población de escasos recursos* [en línea]. Disponible: <http://www.redjusticiaforja.cl/Demanda.pdf> [fecha de consulta: 3 de agosto de 2007]
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2000. *Desarrollo Humano en Chile 2000. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004. *Desarrollo Humano en Chile 2004. El Poder: ¿para qué y para quién?* Santiago: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2005. *Manual de Políticas Públicas para Acceso a la Justicia. América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: PNUD.
- Revista Ciudadanía y Derechos, 2003. Corporación FORJA, N° 28.
- Roche, C.L. (Coordinadora), 2000. *Estudio sobre acceso de Personas de Escasos Recursos a la Justicia* [en línea]. En: Roche, C.L.; Richter, J; y Pérez, N. *Los Excluidos de la Justicia en Venezuela*. Caracas, Venezuela: Tribunal Supremo de Justicia. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/informacion/miscelaneas/miscelaneas.shtml> [fecha de consulta: 5 de agosto 2007]
- Rodycz, W.C. s/f. *El Juzgado Especial y de Pequeñas Causas en la solución del problema del acceso a la justicia en Brasil* [en línea]. Disponible: <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/ponencias/Wilson%20Rodycz.doc> [fecha de consulta: 3 de agosto de 2007] y en <http://cejamericas.org/doc/documentos/rodycz-juzgado-especial.pdf>
- Roldán Bulnes, F. y Vidal Quera, F., 2001. *Acceso a la Justicia. Propuesta para su optimización* [en línea]. Buenos Aires, Editores

- res del Puerto. Disponible: http://www.fundejus.org/publicaciones/publicaciones_4.doc. [fecha de consulta: 4 de agosto 2007]
- Solís, J., 2006. La importancia del Juez de Paz. *SUYANA. Justicia de Paz: Esperanza del Poder Judicial. Revista institucional de la Oficina de Justicia de Paz de la Corte Superior de Justicia de Junín*, Año II (2), 7.
 - Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), 2005. *Tipología: herramienta base para el reconocimiento de la diversidad comunal-municipal*. Santiago: SUBDERE.
 - Uprimny Yepes, R. s/f. *Jueces de Paz y Justicia informal: una aproximación conceptual a sus potencialidades y limitaciones* [en línea], Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Disponible: http://www.djs.org.co/pdf/libros/ru_juecesPaz.pdf [fecha de consulta: 4 de agosto]
 - Valenzuela Somarriva, E. (Coord.), 1991. *Proposiciones para la Reforma Judicial*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
 - Vargas Viancos, J.E., 2001. Problemas de los sistemas alternos de solución de conflictos como alternativa de política pública en el sector judicial. *Revista Sistemas Judiciales* [en línea], N° 2. <http://www.cejamericas.org/sistemas-judiciales/index.html> [fecha de consulta: 2 de agosto de 2007]
 - Vargas Viancos, J.E., 2005. *La Reforma a la justicia civil desde la perspectiva de las políticas públicas* [en línea]. Centro de Estudios de Justicia de las América. Disponible: http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/JEV_reformajusticiacivil_ppp.pdf. [fecha de consulta: 5 de agosto 2007]
 - Viveros, F. Los actuales mecanismos institucionales de protección. En: *¿Se protegen en Chile los Derechos Ciudadanos? Intervenciones y desarrollo de foro público organizado por el Capítulo Chileno del Ombudsman con la colaboración de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional –ACDI– y la Comisión Andina de Juristas, agosto 2002 Santiago*. Santiago: Capítulo Chileno del Ombudsman Defensor del Pueblo, 61-68
 - Wolkmer, A. C., 2003. Pluralismo Jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina. En: García-Villegas, M. y Rodríguez, C. *Derecho y Sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos*. Bogotá: ILSA, Universidad Nacional de Colombia. pp. 247-259 (Versión electrónica en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/derecho/wolk.rtf>)
 - Yáñez, M. 2004. Percepción de la población pobre de Santiago sobre los derechos de las personas en Chile. Resumen Ejecutivo. Santiago.