

**EL FUNCIONAMIENTO DE LOS
NUEVOS
TRIBUNALES DE FAMILIA:
RESULTADOS DE UNA INVESTIGACIÓN
EXPLORATORIA**

Autores

**Lidia Casas, Mauricio Duce, Felipe Marín, Cristián Riego y
Macarena Vargas¹**

¹ Los autores son profesores e investigadores de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. Los autores agradecen la colaboración de Claudio Fuentes quien actuó como ayudante de investigación de este estudio.

ÍNDICE

Introducción	3
Capítulo I: Problemas de Diseño e Implementación	5
1.- Problemas del Diseño	5
2.- Problemas de Implementación y Puesta en Marcha de la Reforma	6
Capítulo II: Problemas de Funcionamiento	10
1.- Problemas de Transparencia	10
2.- Problemas de Gestión	12
3.- Problemas de Carga de Trabajo y Manejo de Audiencias	14
a. Errores en la estimación de la carga de trabajo probable	16
b. Problemas en la programación, gestión y realización de audiencias	18
c. Inadecuado uso de las soluciones cooperativas (conciliación y mediación)	20
d. Deficiencias en la reacción de las autoridades en el nuevo entorno.....	21
4.- Problemas en la Mediación	22
Anexo	
Metodología	26

Introducción

La creación de los nuevos tribunales de familia se inserta dentro de un contexto mayor de modernización de las instituciones de justicia. Así, a partir del año 2000 comenzó a funcionar gradualmente en el país la nueva justicia penal, el año 2005 fue aprobado en el Congreso el proyecto de ley que creaba el nuevo proceso oral para los tribunales laborales y la nueva justicia para infractores juveniles, además de estar en discusión el diseño para un nuevo proceso civil, la reforma a la justicia militar y de escucharse voces incipientes sobre la reforma a la justicia comunal. En el caso de las reformas en materia de familia, éste proceso de modernización concreta un largo trabajo de adecuación de la legislación substantiva -por ejemplo a través de las nuevas Ley de Matrimonio Civil, Filiación y Violencia Intrafamiliar- que ha tenido como supuesto un eficiente funcionamiento del sistema de justicia familiar.

Con este objetivo en mente, el Estado prometió rapidez, transparencia y juicios justos, para lo cual se invirtieron importantes recursos públicos para aumentar considerablemente el número de jueces y funcionarios, como también para financiar la construcción y mantención de nuevas y modernas instalaciones. De esta manera, se invirtieron 58 mil 500 millones de pesos para los nuevos tribunales, se habilitaron 60 tribunales especializados en familia, se crearon 258 cargos de jueces de familia, sumados a 77 jueces de letras que mantienen competencia en la materia, lo que implica un aumento de 500% en los jueces dedicados a estos asuntos.² A ello se suma la creación de nuevos cargos administrativos. La tabla número uno contiene un resumen con la información relevante.

Tabla 1

Ítem	Nº
Tribunales especializados	60
Jueces especializados	258
Jueces jurisdicción común	77
Consejeros técnicos	265
Administradores de tribunal	60
Empleados administrativos de tribunales	742

Además, se diseñó -aún cuando con varios defectos- un proceso oral y desformalizado que permitía simplificar la tramitación de los casos y aumentar su velocidad. Se trata de un procedimiento que en su versión común opera sobre la base de la realización de dos audiencias (la preparatoria y la de juicio), en donde se discuten y resuelven las principales cuestiones del proceso. Con ello, se aspiraba a producir un efecto similar a lo ocurrido en materia procesal penal, en donde la reforma ha producido rebajas de tiempos muy significativas en la tramitación de los procesos a la vez que una mayor transparencia del sistema.

² Sobre estos antecedentes ver *Tribunales de familia: ¿Un castigo?*, artículo de opinión de la ex Ministra de Justicia Soledad Alvear en El Mercurio, 20 de julio 2005, pág. A2.

Sin embargo, la realidad del comienzo del nuevo sistema ha mostrado grandes problemas de diversa naturaleza y origen que ponen en peligro el cumplimiento de las promesas realizadas. A partir de la constatación evidente del funcionamiento defectuoso del nuevo sistema, y luego de algunos meses de su puesta en marcha, las autoridades de los tres poderes del Estado han manifestado públicamente su preocupación y han comenzado a buscar las razones del ya llamado colapso de la justicia de familia, poniendo principal énfasis en disponer con mayor cantidad de recursos para el nuevo sistema, lo que –como veremos- da cuenta de una comprensión superficial del problema.

El objetivo de este reporte es colaborar a la solución de estas dificultades aportando nuestro diagnóstico sobre las principales razones que están generando los problemas que afectan el correcto funcionamiento de los Juzgados de Familia. Se trata de un estudio de carácter exploratorio que no intenta recoger todos los problemas del sistema, sino aquellos que afectan de manera más radical al funcionamiento del sistema y que hemos podido identificar a partir de la metodología utilizada.

Este diagnóstico ha sido realizado a partir de la información obtenida en visitas personales a los Juzgados de Familia de Santiago y Valparaíso durante los meses de diciembre de 2005 y enero de 2006, de entrevistas sostenidas con diversos operadores del sistema (abogados, jueces, administradores y mediadores), de revisión de diversos documentos y publicaciones sobre la materia y de nuestra propia experiencia en el ámbito de reformas judiciales tanto en Chile como en otros países de la región. Si bien se trata de una investigación de campo centrada en los Juzgados de Santiago, estimamos que ella describe una realidad proyectable al resto del país, en particular tratándose de los juzgados ubicados en las ciudades más grandes. En el anexo daremos cuenta en forma más detallada de la metodología utilizada.

Como se explicará más detalladamente en el desarrollo de este informe, nuestra investigación reveló la existencia de graves deficiencias tanto en el diseño e implementación del sistema como en un conjunto de prácticas que se han ido consolidando entre los diversos actores, lo que, como veremos, pone en entredicho el cumplimiento de las promesas realizadas por el Estado más allá de la coyuntura actual.

Nuestro informe ha sido organizado dividiendo los principales problemas detectados en dos grandes áreas: problemas de diseño e implementación de la reforma y problemas de funcionamiento. En la primera área nuestro foco se encuentra en el análisis de algunos defectos al momento de diseñar el sistema y de trabajar en la implementación del mismo que hoy se traducen en serios problemas en su operación. En la segunda área, en cambio, nuestro análisis intenta identificar prácticas y procesos de trabajo concretos de los actores del sistema que afectan la posibilidad de que éste funcione de manera adecuada.

Capítulo I

Problemas de Diseño e Implementación

En este capítulo analizaremos algunos aspectos problemáticos del diseño y de la implementación y puesta en marcha de la nueva justicia familiar que sirven para explicar la problemática situación que estos enfrentan en la actualidad.

1.- Problemas de diseño:

La política pública que consistió en impulsar la creación de los tribunales de familia, que se expresó en la ley que los crea, presenta ya a éste nivel de diseño normativo algunos problemas muy graves. Estos se traducen básicamente en indefiniciones de cuestiones muy complejas, pero al mismo tiempo fundamentales, para el funcionamiento de cualquier sistema de justicia. Es decir, pareciera que ni el Poder Ejecutivo ni los parlamentarios que aprobaron el proyecto pudieron definir con claridad algunas de las cuestiones básicas del funcionamiento del sistema, con lo que en realidad la política pública paso a ser mas bien la expresión de algunas ideas generales que una formulación técnicamente sustentable. Como veremos en el curso de este informe, es a partir de estas indefiniciones que se dieron en el nivel de diseño normativo que se han construido prácticas completamente inconsistentes de los diversos actores con las intenciones generales expresadas por los impulsores de la instalación de los nuevos juzgados.

Nos referimos, en primer lugar, a la cuestión de la publicidad y transparencia del sistema, la que si bien aparece expresada como ventaja del mismo en el discurso público de las autoridades que han promovido el cambio en la ley no aparece formulada con claridad.³ Por el contrario, se hace solo una referencia general a la protección de la intimidad de las partes sin entrar a ver como se resuelven los conflictos que este valor presenta con de la publicidad.⁴ Pero sobre todo, la ley parece no tener en cuenta que la creación de un sistema transparente tiene que enfrentarse a una cultura muy arraigada de secretismo y que, por lo tanto, requiere de manifestaciones políticas muy claras en términos de la afirmación del los nuevos valores que se esperan del nuevo sistema.

Una segunda cuestión básica no resuelta es la que dice relación con las facultades del administrador de los nuevos juzgados. Como producto de la experiencia de la reforma procesal penal sabemos de la resistencia de los jueces para permitir que su tiempo sea objeto de gestión por parte de los administradores, lo que por otra parte es condición de la eficiencia en la programación de audiencias. La ley guardo silencio sobre este difícil tema dejando entonces indefinida la cuestión básica que estructura al nuevo sistema de gestión que se intentó establecer.

³ Véase, entre otros, el Comunicado del Ministerio de Justicia del 20 de octubre de 2005 (www.minjusticia.cl) en donde el Ministro de Justicia destacada la transparencia del sistema.

⁴ Así, el artículo 15 de la sobre Tribunales de Familia, contenido en el párrafo sobre los principios del procedimiento, establece “El juez deberá velar durante todo el proceso por el respeto al derecho a la intimidad de las partes y especialmente de los niños, niñas y adolescentes. Con este objetivo podrá prohibir la difusión de datos o imágenes referidos al proceso o a las partes; o disponer, mediante resolución fundada, que todas o algunas de las actuaciones del procedimiento se realicen en forma reservada”.

Una tercera cuestión fundamental no resuelta es la que dice relación con la posibilidad de comparecencia personal para la litigación frente al nuevo sistema. La ley se limitó a establecer como regla general esta posibilidad pero facultó al juez para restringirla.⁵ Como se puede comprender fácilmente, esta es una de las cuestiones más complejas a resolver en una legislación como la que comentamos. Esto ya que la comparecencia personal solo es aceptable en cuanto ella no limite la eficacia de las actuaciones del usuario, lo que depende de variables muy complejas de definir en abstracto tales como la materia en debate, la complejidad de los procedimientos, el carácter contradictorio o no de los mismos y de las capacidades personales del compareciente, entre otros factores. La ley debió resolver los límites de esta posibilidad de comparecencia personal o a lo menos entregar criterios claros a los jueces para hacerlo, además de determinar la instancia procesal para discutir y resolver esto. Pero lo mas complejo es la operatoria en aquellos casos en los jueces resuelvan que si se requiere de abogado. ¿Cómo se proveen esos servicios? ¿Cómo se financian? ¿Cómo se controla su calidad? y ¿Cuáles son los sistemas concretos para hacerlos operativos sin que esto alargue o complique los procesos? son todas preguntas que debieron hacer estado resueltas a lo menos a nivel de pautas generales en la ley. La falta de estas definiciones está generando serios problemas al funcionamiento del sistema y recientemente ha motivado que el Colegio de Abogados de Chile haya elaborado una declaración pública y enviado una carta al Presidente de la Corte Suprema en donde se expresa una visión muy crítica sobre el punto.⁶

Por último, a nivel de discurso pareciera claro que la implantación de los tribunales de familia pretendió la instalación del debido proceso y de su mecanismo operativo, la oralidad, en el ámbito familiar. No es la oportunidad para detenernos en los detalles técnicos sobre este punto, pero es claro que la ley intentó recoger aquello que se encuentra consolidado en la jurisprudencia de los órganos internacionales de derechos humanos constituye, de acuerdo a la cual el núcleo básico sobre el que se construye el debido proceso es la idea de procedimiento como audiencias orales. No obstante esta intención del legislador, en nuestra opinión la regulación de esta cuestión presenta problemas muy graves en la ley. Se trata de un tema que no abordaremos en este informe por su complejidad técnica y por considerar que, aún con estos defectos, la sola existencia de audiencias oportunas constituiría un logro tan importante que permite que esta discusión pueda postergarse para el momento en que ese objetivo se haya alcanzado.

2.- Problemas de implementación y puesta en marcha de la reforma:

La Ley de Tribunales de Familia fue promulgada el 30 de agosto de 2004. Las normas transitorias contemplaban un período de vacancia legal de un poco más de un año, pues esta ley comenzaría a regir a partir del 1 de octubre de 2005.

⁵ Véase el artículo 18 de la ley.

⁶ Véase, Declaración del Colegio de Abogados Tribunales de Familia, Enero de 2006 y Oficio n° 11 de 20 de enero de 2006 de la misma entidad.

De allí que el proceso de implementación de la ley se realizara en un breve plazo de solo trece meses, con la agravante que este proceso debía realizarse simultáneamente en todo Chile. El diseño original contemplaba una puesta en marcha gradual siguiendo la experiencia de la Reforma Procesal Penal. Se replicaba en forma prácticamente literal el modelo. En un plazo de 5 a 6 años irían incorporándose las diversas regiones hasta llegar a la Metropolitana al final de período.

Diversas consideraciones llevaron a optar por una puesta en marcha simultánea en todo el país, pero con un sistema de ingreso gradual de las dotaciones de personal. En efecto, al 1 de octubre ingresaría un número de 128 de los 258 jueces de familia⁷. El plan original tenía previsto que una segunda dotación ingresaría entre diciembre de 2005 y enero de 2006, para contar con la dotación definitiva en marzo de 2006. En efecto, en el caso de los tribunales de familia de Santiago, cuya dotación definitiva es de 42 jueces, al 1º de octubre se contempló el ingreso de 17. La opción de utilizar el sistema de dotaciones graduales se debió en gran parte a la experiencia de la Reforma Procesal Penal y la sobrestimación de carga de trabajo de los jueces de tribunales orales en lo penal en una primera etapa de implementación.

Este proceso de implementación se llevó a cabo por un equipo técnico de 7 personas (2 abogados, 2 arquitectos y 3 economistas), número a todas luces insuficiente para responder en tiempo y forma a los requerimientos de un proceso de esta magnitud. Este equipo no contaba con profesionales de apoyo en las regiones – como sí ocurrió para la Reforma Procesal Penal – de modo que todas las actividades en otras ciudades debían coordinarse por medio de la respectiva Secretaría Regional Ministerial. Bajo este reducido grupo de personas se concentraron las tareas de coordinación con el Poder Judicial, a través de su Corporación Administrativa; la definición de necesidades de capacitación de jueces y funcionarios; el diseño de programa y software computacional; las labores de difusión de la reforma en todo Chile; la compra, arriendo y remodelación de las instalaciones para los nuevos tribunales; la realización de estudios técnicos; el diseño del sistema de licitación del sistema de mediación, entre otras. Cabe señalar, además, que en el caso de la reforma procesal penal, junto con el equipo de coordinación del Ministerio de Justicia, la Defensoría Penal Pública y el Ministerio Público contaban con equipos internos que trabajaron en el proceso de implementación. Además de ello se instaló una Comisión de Coordinación Institucional en la que trabajaban todas las instituciones del sistema para coordinar el proceso de puesta en marcha.

Solo tomando en consideración estos elementos, es posible señalar que el diseño del plan de implementación fue inapropiado. Hubo una falla de estimación de los plazos que toma un proceso de implementación riguroso, máxime si este ha llevarse a cabo en todo el país al mismo tiempo, con un periodo de vacancia legal claramente insuficiente y con equipos técnicos subestimados para tareas de esta envergadura. La experiencia acumulada en otras reformas, como la procesal penal, indicaban que las decisiones tomadas en materia de plazos y constitución de equipos técnicos no era adecuada a la magnitud de los cambios que se pretendían lograr.

⁷ Véase Autoacordado de la Corte Suprema del 27 de Octubre de 2004 sobre dotaciones de inicio de los Jueces de Familia.

En este escenario era esperable que la puesta en marcha evidenciara algunos de estos errores de cálculo y previsión que hoy se resaltan a la vista.

En un periodo extremadamente breve –13 meses –, no solo debía seleccionarse a los jueces y funcionarios de estos nuevos tribunales, sino que también era necesario capacitarlos. Con relación a los jueces, esta tarea, que corresponde a la Academia Judicial de Chile, se realizó en dos niveles. En una primera etapa – principalmente durante el año 2004 – se realizaron cursos de habilitación para jueces para optar al cargo de juez de familia⁸ y, en una segunda etapa, aquellos jueces seleccionados contaron durante el 2005 con una formación profundizada de 80 horas. En atención al sistema de adjudicación de cursos de perfeccionamiento con que opera la Academia Judicial, el enfoque de estos últimos dependió directamente de las instituciones que ofrecían los cursos, apreciándose diferencias sustanciales en sus orientaciones – pese a que los contenidos fueron previamente definidos por las bases de licitación.⁹ Para muchos jueces esto se tradujo en una dosis de incertidumbre mayor a la que ellos ya experimentaban, pues muchos concurrían a estos cursos buscando respuestas a diversas interrogantes, las cuales fueron resueltas, pero desde distintas visiones, incluso en ocasiones, contrapuestas.

Esta situación de incertidumbre, junto a otros factores, llevó a la Corte Suprema a emitir un auto acordado, el día 30 de septiembre de 2005¹⁰, un día antes de la entrada en escena de la nueva ley. En efecto, allí se constataba precisamente que durante el proceso de capacitación se habían detectado diversos criterios de interpretación, razón por la cual la Corte se pronunció sobre algunas materias con el fin de lograr uniformidad en el sentido que debía asignársele a las normas. El auto acordado reguló, entre otros, aspectos relativos a la comparecencia personal, a la sanción por incomparecencia de la parte citada, a la recepción de prueba en casos excepcionales y procedimiento de aplicación de medidas de protección.

Algo similar ocurrió en el caso de los funcionarios judiciales, particularmente en la formación de los consejeros técnicos, cuya labor definida en forma general por la ley dio pie a diversas versiones acerca de cuál era el alcance del trabajo de asesoría al juez y elaboración de informes, llegando incluso a discutirse en instancias oficiales con opiniones contrapuestas. La Corte Suprema intentó zanjar estas diferencias a través de la dictación de un oficio. Sin perjuicio de este esfuerzo, aún subsisten enormes dudas y diferencias prácticas acerca del desempeño de la función de los consejos técnicos.¹¹

⁸ Inmediatamente después de finalizados los cursos habilitantes, los jueces debían rendir un examen sobre los contenidos allí estudiados. Quienes cumplían con los estándares podían optar luego al cargo de juez de familia.

⁹ En este punto debe destacarse lo inapropiado del sistema de licitación de la capacitación en un contexto en que la oferta académica disponible no contaba con una visión mínimamente homogénea acerca del espíritu, objetivos y modelo de funcionamiento esperado del nuevo sistema de justicia familiar.

¹⁰ Auto acordado sobre funcionamiento de los Tribunales de Familia. Acta 104=2005. 30 de septiembre de 2005.

¹¹ Vale la pena detenerse brevemente en una explicación sobre los Consejos Técnicos y quienes los integran. Estos son una creación propia de los nuevos Juzgados de Familia. Según la ley, los consejeros técnicos, personas con conocimientos técnicos relacionados con los conflictos de familia, tienen el deber de asesorar a los jueces en sus decisiones. La falta de claridad sobre cuál es exactamente la forma en que deben realizar su

Por su parte, la selección de los jueces, como ya se ha dicho, exigía la aprobación del examen habilitante ante la Academia Judicial. Sin embargo, la ley contemplaba la posibilidad de que jueces de los tribunales de menores pudieran optar a los cargos de jueces de familia en el plazo de 30 días después de publicada la ley, es decir, durante el mes de septiembre de 2005. Asimismo, se les garantizaba que no sufrirían disminución de remuneraciones, pérdida de la antigüedad, ni disminución de ninguno de sus derechos funcionarios.¹² Esto significa que muchos jueces de menores “pasaron” sin haber realizado curso alguno, sea de actualización de la nueva ley de tribunales de familia o u otro tipo de perfeccionamiento y sin rendir ningún tipo de examen de sus conocimientos o al menos, de acreditación de sus antecedentes.¹³ El resto de los jueces que, no siendo jueces de menores, quisieran postular al cargo de juez de familia debían, para ser incluidos en las ternas, además de cumplir con los requisitos comunes, haber aprobado el curso habilitante impartido a través de la Academia Judicial, pudiendo acreditar estudios equivalentes, si es que no participaron en dichos cursos.¹⁴

A modo de conclusión de este primer capítulo nos parece que los inconvenientes que hoy se evidencian en los tribunales de familia, son parte de un problema mayor: la paulatina pérdida de rigor, planeamiento y profesionalismo en el proceso de reforma a la justicia. Así, mientras el trabajo de preparación en la reforma procesal penal se caracterizó por contar con grupos de profesionales de diversas áreas, tanto del mundo privado como público, participando del debate, en la producción de normas e implementación del sistema, con problemas a resolver claramente identificados y un discurso propuesto para enfrentarlos público y coherente, incluyendo una importante cantidad de trabajo previo a la implementación, pero sin de dejar de considerar que todo trabajo previo tiene poca relevancia si no se pone especial énfasis en el proceso de implementación, en las nuevas reformas se percibe un grado importante de desconocimiento e improvisación. Nos parece que este es el verdadero problema detrás del mal funcionamiento de los tribunales de familia y que puede esperarse también, si no cambian las circunstancias, de la implementación de la ya aprobada reforma al procedimiento laboral. Sin tener esto a la vista, podría hacerse un análisis específico de los problemas mayores de la nueva justicia familiar perdiendo de vista la causa original.

función pone en peligro aspectos sustanciales del debido proceso. La opinión del consejero sobre los hechos de un caso concreto parece quedar en un espacio indeterminado: ¿Es un funcionario del tribunal que da opiniones? ¿Es un perito declarando en juicio? ¿Es más parecido a un juez, es decir, a alguien que se forma una opinión a partir de los hechos discutidos en juicio y llega a una conclusión? Independientemente del papel formal que le asigne el sistema, en la práctica es difícil determinar cuál de estas respuestas es correcta. Se trata, todo al mismo tiempo, de un funcionario del tribunal que dará opiniones expertas sobre los hechos vertidos en juicio y que, dependiendo de la cercanía en el trabajo que tenga con el juez y de la confianza depositada por éste último en él, podrá tener una opinión tan determinante que decida el resultado del juicio. La indeterminación legal acerca de su calidad implica diversos riesgos, los que se verifican en la práctica, según hemos tenido noticia. Así, algunos jueces de familia reciben la opinión del consejero luego de que el juicio ha terminado, pero antes de dictar sentencia, en ausencia de las partes, las que entonces no pueden hacerse cargo de su opinión, vulnerando su derecho a defensa.

¹² Artículo 6 No. 1 transitorio. Ley de Tribunales de Familia.

¹³ Sin ir mas lejos, este es el caso de la jueza M. Angélica Grimberg, quien al momento de estallar el conflicto que la llevó a renunciar al Poder Judicial, ya había sido nombrada jueza de familia de Santiago.

¹⁴ Artículo 6 No. 5 transitorio. Ley de Tribunales de Familia.

Capítulo II

Problemas de Funcionamiento

Como señalamos en la introducción, en este capítulo nuestra investigación se focalizó en detectar, en la práctica y operación cotidiana del sistema, los principales factores que han afectado su funcionamiento de acuerdo a los parámetros ofrecidos por las autoridades al momento de promover esta reforma.

1.- Problemas de Transparencia.

Como ya señalamos a propósito de los problemas de diseño, una parte importante de la oferta de las autoridades públicas que la reforma a los tribunales de familia lograría, sería la de establecer un sistema mucho más transparente. Ello constituía una razón de mucho peso para justiciar este cambio a la luz de serios problemas que había presentado el sistema anterior como consecuencia de su opacidad y que fueron de público debate en varios casos de connotación nacional durante el año 2005.

En nuestra investigación pudimos constatar que en su funcionamiento cotidiano los nuevos tribunales de familia operan sobre la base de una práctica de restricciones a la información y opacidad generalizadas. Estas no solo se extienden a las audiencias, las que no son accesibles para nadie que no sean las partes, sino que al conjunto del funcionamiento del sistema, como son los diversos procesos administrativos del tribunal, las carpetas o expedientes que se llevan de los casos y el modo en que se toman todas las decisiones fuera de las audiencias. En algunos tribunales esta práctica de secretismo es tan extrema que se impide el acceso del público y abogados al conjunto del tribunal con excepción de la sobrecargada oficina de atención de público, con lo que aun los pasillos de las salas de audiencias están en territorio de acceso vedado.

Así, por ejemplo, todos los funcionarios con los que tuvimos contacto, desde los administrativos que entregan información general al público en el mesón de entrada hasta los que están a cargo de las audiencias, incluyendo a la gran mayoría de los jueces, parten del supuesto de que por regla general las audiencias son reservadas. La única manera de poder ingresar a una audiencia es pidiendo autorización especial. Los funcionarios ni siquiera tienen muy claro a quién corresponde darla: fuimos derivados al encargado de sala, al juez que preside la audiencia, al juez presidente del tribunal y hasta al administrador del mismo, luego de tener que haber respondido a una serie de preguntas respecto del interés en ingresar, de tener o no la calidad de abogado y de mostrar una serie de identificaciones como la patente profesional y el carné de identidad, todos obstáculos administrativos que intentan dificultar aún más el camino sólo para poder tener contacto con la persona que debe dar la autorización. En algunos casos el no asistir con traje formal (chaqueta y corbata) fue la razón invocada para impedirnos el acceso a las salas de audiencia. En otros casos no tuvimos ninguna oportunidad de ingresar.

Otra manifestación de los problemas de transparencia que detectamos en nuestras visitas a los juzgados de Santiago, es que en algunos de ellos ni siquiera los propios abogados patrocinantes de una causa pueden acceder a las carpetas de sus casos. Asimismo,

en algunos tribunales no es posible conocer la agenda de audiencias por el público, e intentar tener acceso a ella es altamente dificultoso o derechamente imposible. De hecho, en nuestras visitas comprobamos que solo dos juzgados tienen a disposición del público la agenda diaria y semanal de audiencias, respectivamente. En otro de dichos tribunales la única información disponible era la que poseía la encargada de atención de público, la que consistía en el horario en que supuestamente se realizarían las audiencias del día, sin determinar el nombre de los casos ni el tipo de materia a discutir.

En nuestra opinión, una buena parte de los problemas que este informe describe se han generado – o al menos reforzado – por esta práctica del secreto que se ha instalado en los nuevos tribunales. Toda la experiencia tanto nacional como comparada da cuenta de que la publicidad de los actos procesales, incluidas las audiencias, pero también de todos los mecanismos de funcionamiento, constituyen un incentivo fundamental para su buen funcionamiento, especialmente cuando se trata de cambios que generan resistencias y desafíos para los actores. El secreto tiende a ser el caldo de cultivo para la reproducción de las viejas prácticas, para que aquellos que se resisten a cambiar eviten hacerlo, para que aquellas nuevas tareas que resulten más desafiantes o conflictivas no se aborden y para que, en consecuencia, lo que funciona mal siga así indefinidamente.

En consecuencia, la práctica generalizada del secretismo y el mal funcionamiento del nuevo sistema son en realidad dos caras de una misma moneda y no es posible, en nuestra opinión, avanzar hacia un mejoramiento sustancial sin un esfuerzo por transparentar todo lo que ocurre al interior de los nuevos tribunales, en especial algunas funciones críticas como la distribución de casos entre los jueces y la generación de las agendas de las audiencias. Éstas deben regirse por procedimientos absolutamente transparentes, porque allí es donde se genera la mayor presión y donde las distorsiones producen mayores efectos sobre el conjunto del sistema.

Un ejemplo de los problemas que esta falta de transparencia ha generado es la reinstalación de la práctica de la delegación de funciones. Es decir, el hecho de que ciertas decisiones de trámite, a partir de la ambigüedad de la ley, que aparecen formalmente dictadas por el juez en realidad lo son por un empleado subalterno, el proveedor, cuya autonomía para resolver no conocemos ni tenemos como conocer. Estas decisiones delegadas se demoran y generan la posibilidad de accesos informales por medio de contactos personales y, entonces, aparecen más distorsiones en el sistema. Una de las lecciones aprendidas en la reforma procesal penal fue que todas las decisiones de relevancia y eventual contradicción deben tomarse en audiencia, en tanto que las meramente administrativas deben tomarse mediante mecanismos muy impersonales por el administrador. Este criterio aquí se ha abandonado con funestas consecuencias.

Si bien es cierto la ley de tribunales de familia estableció un criterio general de protección de la intimidad en su artículo 15, este no derogó la regla general de publicidad contenida en el Código Orgánico de Tribunales¹⁵, por lo que la manera correcta de haber comprendido esta disposición habría significado manejar con alguna flexibilidad la

¹⁵ En su artículo 9 dicho código señala “Los actos de los tribunales son públicos, salvo las excepciones expresamente establecidas por la ley”.

posibilidad de restricción de acceso a algunas personas a algunas audiencias en que el conflicto entre intimidad y publicidad se planteara por las partes afectadas y tuviera una seriedad que ameritara limitar a esta última.

La verdad es que fuera de esta hipótesis no hay ninguna otra situación en que el secreto se justifique. Se trata de tribunales del estado chileno, que cumplen una función pública y, sobre todo, se trata de órganos cuyas decisiones se legitiman por medio de los procedimientos que las generan y no por otra razón. Esto hace que los usuarios, pero además todo el resto de la población, tengan pleno derecho a conocer su funcionamiento y a verificar, cada vez que lo estimen conveniente, el respecto por las reglas establecidas. La protección de la intimidad es un valor importante que en algunos casos compite con el de la publicidad, pero eso debe ser resuelto y fundamentado en cada caso cuando el conflicto se produzca en una audiencia en concreto según exige la ley.

¿Qué justifica que una audiencia sea secreta cuando las mismas partes no lo han solicitado? ¿Qué justifica el secreto en casos en que los asistentes de ningún modo podrían resultar afectados? La impresión que nos hemos llevado de nuestras visitas a los tribunales es que las amplísimas prácticas de secreto se explican de una manera importante como una forma de evitar el escrutinio y el control público sobre lo que los tribunales hacen, siguiéndose así la tradición de los sistemas escritos previos.

Si bien es cierto el problema descrito ha surgido como consecuencia de la interpretación que los jueces estarían teniendo de las normas sobre intimidad y publicidad, debe destacarse que tampoco hubo mucha claridad sobre los alcances del problema de parte de los organismos encargados de la implementación de los nuevos tribunales. Es así como en los juzgados de Santiago constatamos que solo un porcentaje minoritario de las salas de audiencia (1 o 2 de cada 10) cuentan con espacio e instalaciones para recibir público.

2.- Problemas de Gestión.

Se planteó que para los tribunales de familia se utilizaría el mismo sistema de gestión que se usó para la reforma procesal penal, consistente en el establecimiento de un sistema de gestión especializado, conformado por un personal con funciones técnicas y encabezado por un administrador profesional en cada juzgado. No obstante, el proceso de implantación de este nuevo sistema administrativo se debilitó por muchas vías. Entre las más importantes se encuentra el hecho de que no se ha contado con la dotación de personal administrativo originalmente planteado, sino con solo la mitad del mismo. Por otra parte, este personal no ha tenido acceso a una adecuada capacitación y, en general, la implantación de un nuevo modelo de gestión no ha sido encarada como un proceso complejo que requiere permanente reforzamiento. Concretamente, en una entrevista dada por uno de los administradores de uno de los juzgados, este señaló que la capacitación que tiene el funcionario administrativo solo se refiere a la utilización del software que usan los tribunales, ya que es un software especial para los juzgados.

Según la experiencia adquirida en la implementación de la reforma procesal penal, este cambio en la manera de administrar los tribunales requiere de un esfuerzo especial de

capacitación y socialización entre los operadores pues modifica radicalmente la forma en que los jueces estaban acostumbrados a organizar su trabajo. Así, no es raro encontrarse con una fuerte oposición de los jueces a la nueva forma de administración, tendiendo a seguir ellos a cargo de organizar el trabajo de los funcionarios y relegando la función del administrador al mínimo. En este sentido, algunos administradores de los nuevos tribunales estuvieron de acuerdo en que la relación con los jueces es complicada. Uno de los principales motivos mencionados se refiere a que la mayoría de los jueces no ha asumido el cambio de lógica que requiere este nuevo sistema en materia de gestión y administración de tribunales. Así, desde su perspectiva, en algunos juzgados los jueces tienen problemas de coordinación entre ellos mismos. Además, tienen la percepción que muchos se comportan como “patrones de fondo” a la usanza del sistema anterior, sin que hayan asumido que ahora deben trabajar con otros jueces y un administrador, todos utilizando los mismos recursos del tribunal.

El resultado ha sido un sistema de gestión muy débil, que en gran medida reproduce el sistema anterior en términos de su informalidad, de su dependencia de la voluntad de cada uno de los jueces y que, por sobre todo, es incapaz de controlar el proceso más complejo y costoso que es la producción de las audiencias. La consecuencia de este problema se traduce en la incapacidad del sistema para organizar de manera oportuna las audiencias, las que constituyen la base del procedimiento. De este modo, la gran oferta del sistema, que consistía en la generación de una primera audiencia a los pocos días de presentada la demanda, en la que se pudiesen resolver todas las cuestiones urgentes y preparar la realización del juicio, en la práctica se ha convertido en su principal obstáculo puesto que las audiencias no se pueden programar en tiempos razonables. Así, como ya lo hemos señalado, la primera audiencia fijada para una demanda presentada en enero está siendo agendada para julio o agosto de 2006. A su vez, si una audiencia agendada para enero es suspendida (generalmente por haber fallado la notificación al demandado), ésta es reprogramada para el mes de junio o julio, aunque esto depende del criterio del juez, quien, eventualmente, podría reagendarla para antes de dicho plazo.

Para constatar una de las áreas más visibles de la debilidad en la gestión basta con visitar cualquiera de los nuevos juzgados. En cada uno de ellos, una cantidad mínima de personal, a veces una sola persona, atiende una gran cantidad de público que acude con diversos objetivos, que van desde obtener información hasta presentar escritos de distinta naturaleza. Esta atención se realiza de manera muy lenta y en muchos casos la persona a cargo no cuenta con la información necesaria para resolver el requerimiento de que se trata. Así es como en una de nuestras visitas, al observar la dinámica de atención de público, vimos, por ejemplo, que en un juzgado, a las 9.35 a.m., estaban haciendo fila 5 abogados y otras 13 personas no-abogados. Posteriormente, a las 11.00 a.m., se encontraban haciendo fila 8 abogados y 14 personas no-abogados. Asimismo, en el otro juzgado, a las 9:05 a.m., se encontraban esperando por atención 10 personas y, tiempo después, a las 11:00 a.m., estaban en la fila 19 personas. Se hace evidente que no existe un diseño apropiado del sistema de atención de público, lo que además de generar una muy mala imagen del nuevo sistema, estimula el uso de contactos y vías informales para la tramitación de los casos y produce además un gran número de respuestas incorrectas o distorsionadas como producto de las carencias de información de quien atiende, lo cual termina generando nuevos requerimientos de atención.

3.- Problemas de Carga de Trabajo y Manejo de Audiencias.

Como señalamos, otro de los objetivos centrales de esta reforma fue establecer un sistema que resolviera los casos en forma oportuna. En efecto, una de las críticas del sistema anterior a la reforma era la duración excesiva de los procedimientos que recaían en materia de familia, los que en promedio superaban los 400 días de tramitación en primera instancia. Esto no sólo producía dificultades para el sistema judicial, sino también serios problemas sociales al dejar conflictos muy delicados sin respuestas en un tiempo que pudiera evitar graves daños para los involucrados. En este escenario negativo, la autoridad prometió que con el nuevo sistema de familia los casos debieran tener un máximo de entre dos y cuatro meses de duración (60 a 120 días) dependiendo su complejidad, es decir, debían resolverse en tiempos sustantivamente más bajos.¹⁶

Para estos efectos, se creó un sistema de justicia familiar especializado en la mayoría del país, allí donde una buena parte de estos conflictos eran tramitados en tribunales de jurisdicción común. La única especialización previa eran los tribunales de menores que sólo conocían una porción de los casos de familia y que no tenían presencia en todo el país. Esto significó una inversión importante en infraestructura, dotación de personal administrativo y creación de nuevos cargos de jueces de familia. Puede discutirse acerca de si este fortalecimiento de la justicia familiar será suficiente a futuro para responder adecuadamente a los requerimientos del público, pero parece claro que ha representado un avance muy sustancial respecto de la situación previa y, por lo mismo, que debiera traducirse en un mejoramiento importante de las condiciones de funcionamiento respecto del anterior sistema.

Como ya se ha señalado, no obstante el escenario positivo, a muy poco de haberse inaugurado el nuevo sistema de justicia familiar comenzó a consolidarse la sensación en los usuarios, los actores del sistema y en la opinión pública de que se encontraba colapsado, es decir, con una carga de trabajo que no podía manejar. Esto debido a que los procedimientos se estaban tramitando en tiempos muy superiores a los que se habían previsto originalmente, particularmente en los Juzgados de Familia de Santiago y en otros de ciudades importantes del país. Es así como esta situación ha generado inquietud pública y diversas respuestas de parte de autoridades judiciales y de gobierno.¹⁷

A este respecto, durante nuestra investigación pudimos detectar que uno de los principales problemas del sistema en los Tribunales de Familia de Santiago es las dificultad

¹⁶ Véase, entre otros, las declaraciones del Ministro de Justicia Luis Bates, en *Plazo Máximo de 120 Días para Juicio de Pareja*, El Mercurio, 12 de Septiembre de 2005. En otra publicación el sub-secretario de Justicia Jaime Arellano señala sobre este mismo punto “A partir de octubre los casos que antes se tardaban años se demorarán sólo meses”, en *Inician Entrega de Edificios para los Juzgados de Familia*, en El Mercurio, 6 de septiembre de 2005.

¹⁷ Véase, entre otros, *Demanda Colapsa Tribunales de Familia*, El Mercurio, 28 de Noviembre de 2005, C1; *Buscarán Desatochar a tribunales de Familia*, El Mercurio, 28 de Noviembre de 2005, C9; *Medidas por Colapso en Justicia de Familia*, El Mercurio, 30 de Diciembre de 2005, *Presidente de la Corte Suprema confirma colapso en tribunales de familia: “efectivamente es una crisis”*, La Segunda, 18 de enero de 2006, pág. 5; *Colapso de tribunales de familia será superado*, El Mercurio 19 de enero de 2006, pág. C1; *Cámara pide otorgar recursos*, El Mercurio, 25 de enero 2006, pág. C 10.

que presenta para hacerse cargo en forma oportuna del flujo de casos que recibe. En concreto, pudimos constatar en visitas realizadas que las demandas que se presentaban en el mes de diciembre recibían fecha para la realización de la primera audiencia (audiencia preparatoria) en los meses de mayo o junio dependiendo del tribunal y la materia, es decir, se fijaban audiencias con un horizonte de 5 a 6 meses.¹⁸ En el mes de Enero, al momento de realizar nuevas visitas a los tribunales de Santiago, constatamos que la fijación de fecha para la primera audiencia se realizaba con horizontes similares e incluso para los meses de Julio y Agosto. Según es fácil apreciar, los plazos con los que se está trabajando superan con creces el máximo de cuatro meses de duración total del procedimiento prometido por las autoridades al momento de ponerse en marcha el nuevo sistema.

Los abogados entrevistados ratifican el hecho de que la tramitación de casos en el nuevo sistema es muy lenta, particularmente el momento de fijar una primera audiencia. Pero no solo en esta materia, sino que también en los plazos de providencias como las que emanan de la recepción de la demanda, la resolución de medidas cautelares y otras. En el caso de la providencia de la demanda, los abogados entrevistados coincidieron en informar que demora entre 10 y 30 días desde el momento de su presentación, sin que haya una explicación muy clara acerca de la razón de esos plazos.

La percepción generalizada de los diversos entrevistados durante nuestras visitas es que se trata de un sistema que no funciona adecuadamente y que tiene dificultades importantes para hacerse cargo del flujo de casos que recibe. Algunos abogados contrastan la situación de los tribunales de Santiago con otros de la misma Región Metropolitana en donde efectivamente se estaría cumpliendo con los plazos prometidos y en los que, en su experiencia personal, casos similares a los que han tramitado en Santiago en materias como divorcio, han demorado cerca de tres meses en ser resueltos.

Pero no solo la lentitud en la tramitación de los procedimientos surge como problema en el manejo de los flujos del sistema, sino también en la atención de público y recepción de las demandas, especialmente de aquellas que presentan particulares sin abogados. En un apartado anterior ya nos referimos a las demoras y falencias importantes que pudimos constatar en la atención del público que concurre al mesón de cada tribunal. Sólo queremos volver a destacar en este punto la situación de los particulares que presentan sus demandas. La fila común establecida para la atención de este tipo de cuestiones en el primer piso del edificio de los tribunales de Santiago siempre se encuentra copada de gente que debe esperar horas antes de ser atendida. En visitas sucesivas en varios días distintos pudimos constatar que, a primera hora de la mañana (alrededor de las 8:30), dicha fila supera las 20 personas en espera y que ese número va subiendo en la medida en que avanza la mañana.¹⁹ Esto se traduce en esperas de horas y un importante desincentivo para acceder al sistema.

¹⁸ Cabe recordar que a nivel normativo, el artículo 59 de la Ley de Tribunales de familia establece que recibida la demanda el juez debe fijar audiencia preparatoria en el plazo más breve posible.

¹⁹ Un ejemplo más extremo es el día 17 de enero de 2006. A las 8:50 horas de la mañana, la fila para presentación de demandas en el edificio de los juzgados de Santiago contaba con 36 personas. Ese mismo día, a las 11:50 horas, se mantenía un número de 34 personas a la espera, es decir, en tres horas prácticamente no había disminuido.

Las situaciones anteriores dan cuenta que el sistema está teniendo tremendas dificultades en el manejo del flujo de casos, tanto desde su recepción inicial como en su trámite. En este contexto, pudimos identificar cuatro variables problemáticas que pueden explicar porqué los tribunales de Santiago presentan niveles de atochamiento y colapso muy grave. A continuación describiremos estas variables.

a) Errores en la estimación de la carga de trabajo probable:

Un primer problema que es posible detectar se refiere a la subestimación de los ingresos proyectados para los primeros meses de funcionamiento del nuevo sistema. Para la puesta en marcha se realizaron diversos estudios con el propósito estimar el flujo y carga de trabajo que recibirán los nuevos tribunales de familia.²⁰ Ello permitió determinar no sólo la cantidad de tribunales, jueces y funcionarios requeridos por el sistema, sino permitir una modalidad de instalación gradual de los mismos según el cual, en la medida que el número de casos fuera creciendo, también lo haría el personal de los tribunales. Es así como el sistema comenzó a funcionar sin las dotaciones completas previstas en la Ley de Tribunales de Familia. En el caso de los tribunales de Santiago esta dotación inicial contó con 17 jueces de un total de 42.²¹ Es decir, con cerca de un tercio del total de jueces originalmente previstos para el funcionamiento en régimen del sistema.

En cuanto al número de casos, la estimación inicial para todo el país era que al primer año se recibirían 185.000. Al 24 de diciembre de 2005, es decir a menos de tres meses de la puesta en marcha, el ingreso llegaba a cerca de 82.000 casos, es decir, en menos de un 25% del año se había recibido cerca de un 45% de la carga proyectada para el período. Tratándose de los tribunales de Santiago, ya durante el primer mes se pudo apreciar que las estimaciones iniciales eran muy inferiores a la carga recibida. Durante este primer mes el sistema contaba con cerca de 6.000 ingresos. Se trata de ingresos que superan en 100% lo proyectado.

La situación descrita se tradujo, obviamente, en una incapacidad del sistema de responder a una demanda muy superior a la proyectada, con recursos inferiores a los requeridos. Con todo, el punto que nos interesa destacar en este acápite se refiere a que este escenario era absolutamente previsible y, en consecuencia, la implementación del nuevo sistema debiera haberla considerado. En efecto, hay varios factores conocidos que permitían proyectar una cierta “explosión” de la demanda por resolución de conflictos en el ámbito familiar en un primer momento de funcionamiento del sistema, para lo cual la implementación del mismo debiera haber considerado este elemento como un aspecto crítico en sus primeros meses de funcionamiento.

En primer lugar, se encuentra la alta cifra negra de una porción muy significativa de los conflictos conocidos por los tribunales de familia. Dos ejemplos resultan paradigmáticos: los casos de divorcio y de violencia intrafamiliar. En los primeros 15 días

²⁰ El principal estudio fue realizado por la Universidad Católica de Valparaíso. Además, se trabajó con proyecciones de las cifras que dispone la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

²¹ Véase auto acordado de la Corte Suprema del 27 de Octubre de 2004 sobre dotaciones de inicio de los Jueces de Familia en el que se contiene una tabla completa del país.

de funcionamiento del sistema ellos representaban el 32% del total de ingresos (casi un tercio).²² Como se señalaba, en ambas materias era previsible un aumento muy significativo de demandas debido a que representan situaciones en las que el porcentaje de casos que conoce el sistema es muy inferior al de los conflictos que efectivamente se producen. Diversos estudios encargados por organismos públicos y privados dan cuenta de este fenómeno en materia de violencia intrafamiliar.²³ Lo mismo en materia de divorcio.

Un segundo factor se vincula a la enorme elasticidad que presenta la demanda en materia de justicia civil. Los estudios disponibles en nuestro país dan cuenta que en la medida que la oferta estatal por justicia aumenta, ella tiende rápidamente a ser copada por la demanda.²⁴ Ello se presenta con mayor intensidad tratándose de un sistema, como el de tribunales de familia, en el cual hubo una promesa pública muy significativa de entregar mayor acceso, agilidad y transparencia en la tramitación de los procedimientos. Es así, como hubo una campaña pública muy fuerte en la promoción del nuevo sistema, se distribuyó información al público, se puso en la agenda noticiosa, etc. De esta forma, era posible proyectar que una gran cantidad de demandas en materia familiar estaban a la espera de la entrada en funcionamiento del nuevo sistema para ser presentadas, con lo que la carga inicial sería muy superior a los promedios anuales regulares de trabajo del sistema. Este ha sido un factor que confirmamos en nuestras conversaciones con varios abogados que litigan en la materia.

De la mano de lo anterior, se encuentra el hecho de que el sistema estableció la posibilidad de comparecer y presentar demandas sin necesidad de contar con el patrocinio de un abogado, lo que evidentemente facilitó a muchas personas la presentación de sus casos, allí donde antes no lo habían hecho por carecer de recursos o acceso a una guía profesional. Este se trataba también de un factor conocido y que indudablemente afectaría la demanda del sistema.

Finalmente, durante el año 2005 hubo varias modificaciones en las leyes sustantivas que rigen materias vinculadas con la jurisdicción familiar que tendieron a aumentar la competencia de este sistema o que al menos facilitaron la judicialización de parte de estos conflictos, todo lo cual también se traduciría en un aumento esperable de la carga de trabajo del sistema. Es así como el día 7 de octubre de 2005 se publicó la Ley 20.066 sobre violencia intrafamiliar, que significó un perfeccionamiento respecto de la Ley 19.325 del año 1994. Entre otras materias, esta nueva ley realizó una precisión de las hipótesis constitutivas de violencia intrafamiliar y un endurecimiento del sistema de sanciones o respuestas, lo que previsiblemente podría transformarse en una mayor demanda del sistema. A ello se suma la aprobación de la nueva Ley de Matrimonio Civil número 19.947 y la Ley 20.030, publicada el 5 de julio del año 2005, que perfeccionó la ley sobre filiación, facilitando los procesos de reconocimiento de paternidad. Nuevamente, se trata de

²² Véase, *14 Mil Causas Ingresaron a Nuevos Juzgados de Familia en Todo el País*, Comunicado del Ministerio de Justicia, 20 de Octubre de 2005, en www.minjusticia.cl

²³ Una visión panorámica sobre el punto puede verse en Lidia Casas y Alejandra Mera, *Violencia de Género y Reforma Procesal Penal Chilena*, Cuadernos de Análisis Jurídico serie publicaciones especiales n° 16, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 2004, págs. 21 a 24.

²⁴ Véase Juan Enrique Vargas, Carlos Peña y Jorge Correa, *El Rol del Estado y el Mercado en la Justicia*, Cuadernos de Análisis Jurídico n° 42, Universidad Diego Portales, Santiago 2001.

modificaciones legales que se traducirían en mayores demandas para la justicia y que era previsible generaran una cierta explosión en la litigación ante tribunales de familia.

El punto que queremos destacar es que una causa importante de la situación de retraso y colapso del nuevo sistema en los tribunales de Santiago se debe a una inadecuada planificación en su proceso de implementación. En la base de este problema se encuentra una incorrecta proyección de carga de trabajo (subestimación de la carga inicial), en un contexto donde varios factores indicaban que la demanda podría ser muy superior a lo proyectado. De hecho, algunos de estos factores han sido mencionados por las autoridades para dar cuenta del exceso de demanda inicial.²⁵ Esto reafirma que la situación era previsible y debió haber sido objeto de preocupación especial en el plan de implementación del nuevo sistema.

b) Problemas en la programación, gestión y realización de audiencias:

En un nivel distinto, nos ha parecido que una porción importante de los problemas del sistema para manejar el flujo de los casos que reciben los juzgados de Santiago obedecen a problemas a nivel de gestión y organización del trabajo de los mismos. Es decir, aun con los recursos limitados con los que se ha contado hasta ahora en los juzgados de Santiago y de otras ciudades del país, un sistema bien gestionado podría haberse hecho cargo de manera mas eficiente del flujo y, por ejemplo, no tener una brecha tan amplia de tiempo entre la presentación de las demandas, sus providencias y las fechas de realización de la primera audiencia. Por lo mismo, se requieren correcciones importantes en este nivel para producir una mejora en los resultados del sistema, más allá de simplemente implementar todos los recursos previstos para su funcionamiento en régimen. De no producirse cambios de esta naturaleza es posible proyectar que el problema de colapso y atochamiento se va a mantener en el tiempo.

Varios de los problemas de gestión ya han sido descritos en una sección anterior. Aquí nos detendremos en aquellos que pudimos constatar en nuestra investigación y que tienen impacto directo en el colapso del sistema para organizar y realizar audiencias, y no en otros aspectos como transparencia y debido proceso. Recordemos que en la lógica del nuevo proceso, las audiencias son la instancia clave en el que el sistema toma las decisiones.

El principal hallazgo en la materia es el bajo número de audiencias que es realizada al día por cada juez. Durante nuestras visitas en diciembre y enero pudimos constatar que, en aquellos juzgados en los que existía algún tipo de información pública acerca de la agenda de audiencias del día, el número de las programadas variaba entre 2 y 5 por juez al día (en algunos casos incluso sólo aparecía programada una audiencia). Los abogados y administradores entrevistados ratificaron esta información. A ello debe sumarse que diversos actores entrevistados (abogados, administradores y jueces) nos indicaron que como promedio entre 40% y 50% de las audiencias programadas no se realizaban por

²⁵ Véase las declaraciones del Ministro de Justicia, en *Colapso de Tribunales de Familia será Superado*, El Mercurio, 19 de enero de 2006, pág. C1.

diversas razones. Esto hace que las audiencias efectivamente realizadas por cada juez al día sea aún más baja que lo señalado (como promedio unas dos audiencias al día). Se trata de un ritmo de audiencias extremadamente bajo. Sólo para efectos comparativos, se puede mencionar que en materia de la reforma procesal penal un juez de garantía en la ciudad de Santiago puede realizar fácilmente 15 a 20 audiencias en una mañana.

A lo anterior se suman los horarios de programación de audiencias con los que están operando los juzgados en Santiago. Pudimos constatar que las audiencias eran programadas en un horario mucho más restringido que el del funcionamiento de los juzgados. Durante varios días de visitas sólo encontramos dos audiencias programadas después de las 13:00 horas (una de 13:30 a 14:00 horas y otra de 14:00 a 15:00 horas). La tendencia habitual es que ellas se programen sólo en la mañana y, debido a su número (2 o 3 audiencias en la mayoría de los casos), el horario de audiencias no excedía el de un par de horas. Además, pudimos levantar información de varios abogados indicando que entre las audiencias programadas se daban tiempos muertos importantes. Nos tocó corroborar en forma directa esto en varias audiencias que tenían prevista una duración de una hora, pero que en la práctica duraron entre 15 y 30 minutos, quedando el saldo restante del tiempo programado sin audiencias.

Como señalábamos, en un sistema oral la principal actividad del juez es presidir audiencias y decidir los casos sobre la base del debate producido en ellas. Nuestra investigación nos permitió constatar, por el contrario, que el tiempo que los jueces dedican a la realización de las audiencias corresponde a una porción menor de su jornada diaria de trabajo. En consecuencia, el retraso en la programación de audiencias no depende tanto de que las agendas de audiencias estén copadas, sino que los jueces en la práctica están dedicando la mayoría de su tiempo a funciones jurisdiccionales o administrativas fuera de audiencia. Como se puede apreciar, el tema entonces no pasa necesariamente por tener más jueces, sino más bien por contar con más horas de jueces dedicadas a las audiencias, una clara distribución de roles al interior de cada juzgado y la eliminación de algunas prácticas que provienen más de la lógica de los sistemas escritos previos que del nuevo diseño procesal. En la medida que esto no sea resuelto, el sistema presentará problemas estructurales para hacerse cargo de la demanda que reciba en el futuro, aún cuando existan aumento de recursos humanos.

Junto con los tiempos de dedicación de los jueces al trabajo de audiencia, deben mencionarse otras variables de gestión que tienen impacto en el bajo número de las que se realizan. Lo primero es que detectamos una baja capacidad administrativa para pesar adecuadamente las audiencias. Estas tienden a programarse en horarios rígidos que van de media hora a una hora, sin que exista un trabajo más sofisticado de pesar su duración probable para intentar evitar los tiempos muertos y programar más casos al día.²⁶ A ello se suma el hecho que hay salas que programan sus audiencias con intermedios de hasta una hora entre cada una, disminuyendo la capacidad de poner en agenda más audiencias ya que

²⁶ Durante nuestras visitas constatamos que un porcentaje importante de las audiencias duran tiempos relativamente breves (15 minutos). En consecuencia, si para una audiencia de este tipo se programa una hora de agenda se disminuye en tres veces la capacidad del sistema de realizar otras audiencias aprovechando el mismo horario.

cada una multiplica su tiempo de duración con el intermedio. Finalmente, varios abogados entrevistados dieron a conocer que era un hecho extendido en varios juzgados el retraso con el que suelen empezar las audiencias. Esto ha hecho que algunas salas funcionen con una categoría de “hora de inicio real” de las audiencias marcando la diferencia con la hora de la citación. El retraso se explica en muchos casos simplemente por problemas de organización de los juzgados. En otros, se produce como consecuencia del alargamiento de algunas audiencias respecto del horario prefijado, constituyendo otra vez más un problema del modo en que se están programando las audiencias sin hacer un ejercicio de anticipar su duración potencial. Con todo, pudimos constatar que, en una porción no menor de casos, el alargamiento de las audiencias se produce como consecuencia de la falta de entrenamiento de los jueces en la dirección de las mismas o en la falta de entrenamiento de los abogados litigantes en el trabajo oral.

Mención aparte requiere el problema de la suspensión de las audiencias. Como indicamos, según la información aportada por abogados y por los propios administradores, entre el 40% y 50% de las audiencias son suspendidas. Las razones que explican esta situación son complejas. Entre ellas hay algunos problemas de diseño legal (como por ejemplo, la posibilidad de citar a la audiencia preparatoria en dos fechas distintas o la posibilidad que una parte comparezca con abogado y la otra no), pero también obedece a deficiencias gruesas en la gestión del sistema. La más relevante tiene que ver con las carencias de los sistemas de notificaciones de las audiencias. Estos se estructuran preferentemente sobre la base de funcionarios de los propios juzgados que cumplen con la función de notificar a las partes junto con otras labores administrativas del tribunal. Dichos funcionarios no cuentan con el tiempo suficiente para su trabajo, con criterios claros de priorización del mismo, ni tampoco con una metodología que, más allá del acto formal de notificación, permitan asegurar la comparecencia de las partes a las respectivas audiencias. Se trata de un área de trabajo donde la reforma procesal penal ha permitido generar mucho aprendizaje que no ha sido transmitido a la jurisdicción de familia y en la cual es posible pensar en mejoras sustanciales que no pasan exclusivamente por el aumento de recursos humanos. Por ejemplo, nos entrevistamos con un abogado que estaba compareciendo en calidad de parte al sistema y que nos informó que en su demanda había solicitado se le notificara por correo electrónico toda resolución del juzgado. Luego de una semana de haberse proveído tal presentación aún no recibía ningún correo.

c) Inadecuado uso de las soluciones cooperativas (conciliación y mediación)

Otro factor que ha afectado la capacidad del sistema de manejar adecuadamente su carga de trabajo se vincula con el escaso uso que han tenido en la práctica aquellos mecanismos que pudieran haber descongestionado el sistema, como lo son la conciliación y la mediación. En efecto, en los cálculos iniciales, se esperaba que un porcentaje cercano al 25% concluyeran por esta vía, lo que permitiría descongestionar los tribunales. Con todo, a la fecha de este informe, la percepción de los actores entrevistados es que estos mecanismos no se han transformado en vías efectivas para poner término a los casos, con lo cual la carga prevista para el sistema ha aumentado. Las razones de esto son complejas y por su importancia para el sistema serán analizadas en el próximo punto por separado.

d) Deficiencias en la reacción de las autoridades en el nuevo entorno

Frente a este entorno de mayor carga de trabajo que la proyectada, se puede apreciar una cierta demora en las autoridades en reaccionar y ofrecer respuestas o algún tipo de plan de contingencia para superar el problema. Es así como, no obstante la preocupación que rápidamente se generó acerca del colapso de los tribunales en Santiago (ya en las primeras dos semanas de la puesta en marcha la prensa informaba profusamente acerca del atochamiento del nuevo sistema y las autoridades daban a conocer cifras de ingresos)²⁷, las primeras medidas para superar esta situación tardaron en llegar y sólo en la segunda quincena de enero se ha visto una voluntad de encarar la situación que ha surgido como consecuencia del amplio debate público producido sobre el tema.

La principal medida adoptada ha sido el adelantar el nombramiento del personal de los tribunales y de los jueces de familia para completar las dotaciones finales establecidas en la ley. Debe destacarse el esfuerzo hecho en la materia. Con todo, se ha tratado de un proceso lento y que hasta el momento en que se realizó este informe no se había concluido. Según se ha proyectado, dicho proceso concluirá el 31 de marzo de 2006 en el caso de los jueces y el 31 de enero de 2006 tratándose de los funcionarios. Debe precisarse que en el período intermedio se produjo un adelantamiento en el nombramiento de jueces que significó que durante el mes de diciembre se designaran dos jueces más por cada juzgado de familia de Santiago. Con todo, ello no ha sido suficiente para lidiar con la situación crítica en que se encuentra el sistema en Santiago. De hecho, como hemos mencionado, nuestras observaciones han sido realizadas en los meses de diciembre y enero sin que hayamos notado mejoras respecto de lo que informaba la prensa en noviembre y diciembre del año 2005.

Junto con lo anterior, los propios Juzgados de Familia de Santiago han desarrollado algunas prácticas destinadas a lidiar con la situación, particularmente por medio del establecimiento de ciertos filtros al ingreso de casos. La primera de ellas ha sido la de exigir que las demandas en materia de divorcio sean patrocinadas por abogados. La segunda, es que se ha limitado la presentación de demandas por personas sin abogado a un número de 60 al día. Sobre ese número no se reciben demandas y se atiende a las personas en calidad de consulta, quedando la persona con la necesidad de concurrir otro día a presentar la demanda. Aún cuando debe destacarse la iniciativa en buscar y adoptar medidas para solucionar el problema que enfrentaban los juzgados de Santiago, no nos parecen las más adecuadas. En ambos casos, pero particularmente en el límite a la recepción de demandas, se ponen serios obstáculos al acceso a la justicia que vulneran de manera muy directa una parte importante de los objetivos de la reforma a la justicia de familia. Por lo mismo, llama la atención que en un punto tan sensible como este no haya existido una intervención de las autoridades para corregir ese tipo de prácticas. Nos parece que los remedios planteados han sido peores que la enfermedad.

Finalmente, es necesario señalar que un instrumento de intervención que disponían las autoridades ha sido la corrección normativa de algunos aspectos del diseño legal del

²⁷ Véase la editorial de El Mercurio del 14 de Octubre de 2005 citada en la cita anterior y el comunicado del Ministerio de Justicia del 20 de octubre de 2005 citado en nota a pié de página 5.

nuevo sistema contenidos en la Ley de Tribunales de Familia. Es así como con fecha 15 de diciembre de 2005 fue dictada la Ley 20.086 que realizó varias modificaciones y perfeccionamientos a la ley original. No obstante lo anterior, ninguna de dichas modificaciones se hizo cargo de problemas de diseño vinculados con el tema del manejo del flujo de casos, desaprovechándose así una oportunidad para establecer algunos correctivos legales que ayudaran a superar la situación de crisis. Sólo en la segunda quincena de enero se ha escuchado la necesidad de dictar una ley que pueda corregir algunos defectos del sistema y alivianar su carga de trabajo. Con todo, sin un diagnóstico claro de la fuente de los problemas es difícil que dicho proyecto represente un alivio efectivo para el sistema. Además, como hemos visto y seguiremos mencionando, una parte significativa de los problemas no tiene que ver con aspectos de diseño legal.

4.- Mediación.

Uno de los objetivos de la nueva justicia de familia, tal como se manifiesta expresamente en el Mensaje Presidencial de la ley, es el de ofrecer a las familias en conflicto instancias pacíficas para resolver sus conflictos que ayuden a mitigar la confrontación entre los miembros de la familia y permitan, en caso de ruptura de la pareja, reorganizar el escenario familiar en función de los intereses de los afectados.

La mediación permite la creación de consensos basados en la capacidad de las personas de saber escuchar y empatizar con la otra parte, de respetar sus puntos de vista e incluir las necesidades de los niños— si los hay —, cuestión que sucede en la gran parte de los conflictos que se ventilan ante tribunales de familia.

Más allá de los méritos que se atribuye a la mediación como mecanismo de solución de conflictos participativo, flexible y no adversarial, sin duda su inclusión en la ley de tribunales obedece también a un objetivo de política pública, cual es contribuir a descongestionar los recargados despachos judiciales. En experiencias comparadas, la mediación ha mostrado ser una eficaz válvula de escape para un número importante de causas que, dada su naturaleza y complejidad, no requieren de una decisión judicial para ser resueltas.

Como se desprende del espíritu de la Ley de Tribunales de Familia, la búsqueda de soluciones colaborativas es uno de los pilares sobre las cuales se diseñaron los procedimientos que contempla la nueva justicia.²⁸

El diseño original del sistema de mediación familiar contemplaba una instancia de mediación gratuita, prejudicial y de derivación obligatoria. En este último sentido, cabe precisar que la “obligatoriedad” buscaba que las partes, habiendo escuchado al mediador(a) optaran libremente, con toda la información disponible, por participar o no en este proceso antes de iniciar la ruta judicial. En otras palabras, la obligatoriedad de la derivación tenía

²⁸ Artículo 14.- Colaboración. Durante el procedimiento y en la resolución del conflicto, se buscarán alternativas orientadas a mitigar la confrontación entre las partes, privilegiando las soluciones acordadas por ellas.

por objeto poner al alcance de todos este nuevo mecanismo, quedando su estreno en sociedad en manos de los mediadores, quienes son las personas más habilitadas para explicar la naturaleza, objetivos y efectos de este proceso.

Este diseño – por razones que hoy cuesta entender y que cruzaron el abanico político de nuestros legisladores – sufrió alteraciones sustantivas en la última etapa de la discusión parlamentaria. La redacción definitiva colocó tal cantidad de barreras en el camino que se limitó extraordinariamente el acceso a los servicios de mediación familiar, aún para aquellas personas que tienen una disposición favorable a ella²⁹.

Veamos cuáles son estas barreras.

En primer lugar, si bien se puede participar en procesos de mediación en forma prejudicial, los incentivos para acudir al sistema son mínimos. Desde luego, se trata de servicios que deben ser costeados por las partes³⁰ y que requieren de la voluntad de ambas partes concurrir ante un mediador. No es difícil imaginar que en un escenario de conflicto y tensión, las probabilidades de que los afectados convengan en participar en una mediación y pagar los honorarios de un mediador son bajísimas, sobre todo si los resultados de este proceso no son predecibles.

Si se trata de personas de escasos recursos, solo podrán acceder a servicios de mediación gratuitos siempre que hayan sido derivados por un juez. Todo ello implica judicializar el conflicto en circunstancias que, como se ha dicho, uno de los objetivos de incorporar la mediación era precisamente aminorar la confrontación entre las partes. Y como si esto fuera poco, quienes carecen de recursos deben contar con un informe favorable de las Corporaciones de Asistencia Judicial o de otros organismos públicos o privados de asistencia jurídica gratuita, que acredite que su situación económica le impide costear los servicios de mediación. Según se nos ha reportado, en Santiago estos informes no se están haciendo y los propios tribunales, por gestiones personales de sus jueces, consejeros técnicos y/o encargados de administración de causas, se han coordinado con centros de mediación para que pueden absorber esta demanda.

Para los efectos de cubrir la demanda de servicios de mediación sin costo, el Ministerio de Justicia debía velar por una adecuada oferta de mediadores, para lo cual podía

²⁹ En general, es posible señalar que existe una favorable disposición previa al uso de métodos no adversariales para resolver problemas familiares, lo que se puede apreciar de los resultados de un estudio recientemente realizado por el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales sobre “Seguridad Ciudadana y Transformaciones de la Justicia”, en que se indica que frente a un grave problema familiar sólo un 16% de los entrevistados optaría a un juicio, mientras que el resto, un 80%, preferiría buscar una solución en forma bilateral o con la ayuda de un mediador.

³⁰ Si se trata de mediadores inscritos en el Registro Único de Mediadores, los costos de los servicios deberán fijarse conforme al arancel que para estos efectos fijará el Ministerio de Justicia por decreto Supremo, los que tendrán la obligación de publicar en un lugar visible el monto de sus honorarios. Artículos 11, 12 y 13 del Reglamento Ley de Tribunales de Familia. Decreto No 957. 22 de noviembre de 2004. Para mayor información véase el Decreto Exento N° 2.968. Fija el máximo que podrán percibir los mediadores inscritos en el Registro Único de Mediadores.

contratar dichos servicios a través de licitaciones públicas, aspecto que será tratado con detalle más adelante.

En segundo lugar, ya situados en el contexto judicial, la ley señala que, aun al momento de presentar la demanda, un funcionario especialmente calificado instruiría al demandante sobre la alternativa de concurrir a una mediación. El diseño organizacional original contemplaba la figura de un funcionario denominado “oficial de mediación”, quien tendría la responsabilidad de coordinar el desarrollo de todas las actividades vinculadas a este proceso: información al público, evaluación de la pertinencia del proceso, según el caso, derivación a mediación, actualización de listas de mediadores, homologación de los acuerdos, entre otras.

Experiencias pilotos asociadas a tribunales de menores dieron cuenta de la necesidad de contar con una figura de estas características, incluso de perfil profesional, pues permitiría concentrar en una persona estas tareas –que implican un dedicación de tiempo importante– quien sería la “puerta de entrada” al sistema. Este funcionario finalmente no se incorporó a las plantas de los tribunales, lo que en la práctica ha significado que cada juzgado de familia distribuya estas tareas entre sus empleados. Por ejemplo, en algunos juzgados de Santiago, una vez ingresada la demanda, el tribunal correspondiente dicta una resolución en que cita a la parte demandante a una entrevista con uno de los miembros del Consejo Técnico de turno. Esta entrevista tiene por objeto informar acerca de la mediación y sus características y corroborar su disposición a participar o no en este proceso. En la práctica, sin embargo, según experiencia de abogados y postulantes de la Corporación de Asistencia Judicial, este objetivo no se cumple. En algunos casos se debe a que el consejero técnico de turno no cuenta con los datos de la causa al momento de la entrevista o porque en lugar de informar acerca del significado y características de la mediación, se solicita al actor el teléfono del demandado para citarlos a ambos a una mediación.

Es probable que estas prácticas encuentren su razón en que la normativa legal no hace sino burocratizar y judicializar el sistema, pues establece que si la parte demandante manifiesta su interés en participar, el tribunal deberá notificar al demandado para que concurra a manifestar su voluntad de participar en la mediación dentro de los diez días siguientes.³¹

A este escenario se suma el atraso que sufrió el proceso de licitación de servicios de mediación. Pueden participar en estas licitaciones solo los mediadores inscritos en el Registro Único de Mediadores. Para formar parte del Registro se requiere poseer un título profesional, no haber sido condenado o haber sido objeto de una formalización de investigación criminal de ciertos delitos, cumplir con requisitos complementarios de formación y contar con una oficina o recinto donde prestar los servicios de mediación.³²

³¹ Artículo 105, inciso 2º, Ley de Tribunales de Familia.

³² Artículo 111 de la Ley de Tribunales de Familia y artículo 4 N° 4 del Reglamento de la Ley Tribunales de Familia. Decreto 957 del 22 de noviembre de 2004.

En relación con los requisitos complementarios, el Reglamento de la Ley de Tribunales de Familia exige acreditar estudios de especialización de 220 horas, de las cuales 180 horas deben ser teóricas y 40 horas de práctica efectiva. Esta exigencia comenzó a regir a partir del 1° de octubre de 2005, pues con anterioridad solo se requería certificar formación académica de 80 horas y experiencia práctica idónea y suficiente.³³ El Reglamento señala que esta formación solo puede ser entregada por una institución de educación superior del Estado o reconocida por éste, o por una institución de educación superior extranjera debidamente acreditada en su país de origen.

Los mediadores inscritos, ya sea como personas naturales o como personas jurídicas, podrán licitar hasta un máximo de dos carteras por mediador, cada una de ellas conformadas por 10 casos. El proceso de licitación –a cargo de una consultora externa– comenzó en el mes de octubre de 2005 con la publicación de las bases generales³⁴. Los resultados fueron entregados el 24 de diciembre de 2005 y se estima que los mediadores licitados comenzarán a prestar sus servicios a mediados de febrero de 2006. Esta demora de casi 4 meses ha significado que un número importante de casos –imposible de cuantificar– no haya podido ser derivado a mediación en los primeros meses de funcionamiento del sistema, lo que ha sido resuelto, como ya se mencionara, por gestiones directas de los propios tribunales.

³³ De acuerdo al artículo 2° transitorio del Reglamento, se entiende por tal aquella proveniente del “ejercicio profesional, durante mínimo de 6 meses, continuos o no, o la acreditación de 40 horas de desarrollo, en calidad de mediador, en un programa ofrecido por alguna institución pública o privada sin fines de lucro, o de educación superior del Estado o reconocida por éste”. Las personas inscritas bajo este régimen de carácter transitorio -para permanecer en el Registro Único- tienen plazo hasta el 31 de diciembre de 2006 para completar sus horas de formación a través de estudios complementarios. Estos estudios deberán contemplar, en todo caso, un mínimo de 80 horas centradas en el proceso de mediación.

³⁴ Decreto Supremo 993. Aprueba bases administrativas y generales y sus anexos de licitación pública de servicios de mediación. Publicado en el Diario Oficial el 24 de octubre de 2005.

ANEXO

METODOLOGÍA UTILIZADA EN LA INVESTIGACIÓN

El objetivo del presente anexo es explicar la metodología utilizada para la elaboración del presente informe. Según señalamos, se trata de un estudio de carácter exploratorio destinado a detectar las principales prácticas y registrar el funcionamiento de los juzgados de familia de la ciudad de Santiago. Por su carácter exploratorio, este estudio no tiene pretensiones de fijar una imagen cuantitativamente representativa ni tampoco de la realidad de todos los tribunales del país, aún cuando creemos que los hechos descritos son proyectables a lo que ocurre en las ciudades grandes, lo que se ratificó en nuestra visita a la ciudad de Valparaíso. En este contexto, los antecedentes recopilados nos permiten formular hipótesis con plausibilidad empírica de las prácticas que describimos. Cabe destacar, además, que ellas son bastante consistentes con las opiniones que en el debate público han sido formuladas por varias autoridades y actores del sistema.

La metodología utilizada asumió las restricciones de información que existen en el área (dificultad de acceder a información empírica consolidada, inexistencia de evaluaciones previas, barreras de acceso a información judicial, entre otras). En ese contexto, la investigación se centró en las visitas que efectuaron los investigadores del proyecto a los juzgados de Santiago y de Valparaíso y las entrevistas a actores del sistema, todo ello asumiendo el carácter experto del equipo investigador, tanto en materia de reformas al sistema de justicia de familia como en otros procesos de reforma similares realizados en nuestro país.

Respecto de las visitas, estas fueron realizadas en nueve días distintos entre la segunda quincena de diciembre de 2005 y la primera enero de 2006. En cada una de ellas los investigadores se comportaron como un usuario del sistema, es decir, intentamos obtener información en los distintos mesones, conversamos con los funcionarios respectivos, observamos las dinámicas de trabajo de los distintos juzgados y observamos el desarrollo de algunas audiencias en las que se nos permitió el ingreso. Las visitas tomaron, por lo general, toda la mañana y en ellas -junto con el material de nuestras observaciones- pudimos recopilar valiosa información de usuarios y abogados.

En materia de entrevistas, pudimos conversar con 13 abogados que litigan en el nuevo sistema (algunos de ellos privados y otros de las Corporaciones de Asistencia Judicial), 2 administradores de juzgados, 3 mediadores y un juez de familia. Se trató de entrevistas abiertas en la cual indagamos sobre las distintas áreas problemáticas en el funcionamiento del sistema. A ellas deben agregarse un conjunto de conversaciones informales realizadas con diversos actores durante nuestras visitas y en el período de elaboración del estudio.

Junto con estas fuentes de información, durante la investigación recopilamos y revisamos las escasas estadísticas disponibles, diversos documentos relacionados (comunicados de prensa, autoacordados, etc.), artículos de prensa y estudios previos realizados para la instalación del sistema. A ello se agrega la información que los investigadores han acumulado con el tiempo en el seguimiento de esta reforma desde sus inicios.