

Tribunales de Familia: Razones del Colapso

En días recientes, diversos casos de mujeres asesinadas por sus parejas han instalado en la agenda la crisis por la que atraviesan los nuevos tribunales de familia. Uno de estos casos –una mujer que había solicitado dos medidas de protección que fueron rechazadas por un tribunal de esta jurisdicción- generó tal consternación pública que la Corte Suprema ordenó, de manera tardía, una investigación al funcionamiento de dichos tribunales.

Buena parte del colapso del sistema se debe a la sub-estimación de la carga de trabajo, sin embargo, junto con lo anterior, no debemos olvidar que el proceso de diseño, sobre todo su acotado calendario de implementación -sin etapas o gradualidad- tuvo como trasfondo una razón político electoral: poner en marcha las nuevas normas sobre divorcio (ley de matrimonio civil) ad portas de la última elección presidencial.

Y es que después del exitoso proceso de diseño e implementación de la Reforma Procesal Penal, el resto de las reformas judiciales: familia, laboral y penal adolescente -por nombrar las de mayor entidad- han enfrentado problemas importantes en su implementación o han sido derechamente postergadas. Esto refleja que la capacidad de gestionar reformas judiciales y la calidad de las políticas públicas en el área, se han visto deterioradas enorme-

mente en el último año. Un ejemplo más de lo que ha pasado en otras áreas.

Problemas de Diseño e Implementación

A poco andar la nueva justicia de familia está colapsada. Problemas en el diseño original y en la implementación, muestran, una vez más, que la efervescencia electoral suele ser mala consejera en el mundo de las políticas públicas y que las últimas carteras de Justicia han perdido en sus últimas reformas judiciales buena parte del prestigio de rigurosidad técnica ganado con la Reforma Procesal Penal.

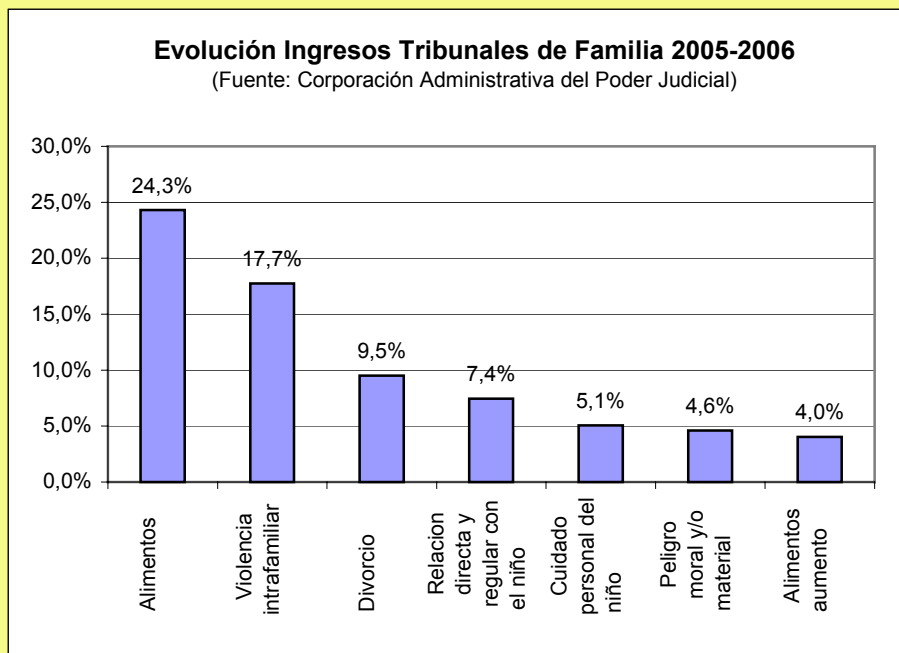
La nueva justicia de familia entró en vigencia en octubre de 2005¹, contemplando nuevos procedimientos orales, flexibles, concentrados y sin intermediarios entre el juez y las partes. A ello se suma la creación de consejos técnicos compuestos por un número variable de especialistas en asuntos de familia e infancia, que asesoran al juez en la comprensión de hechos y situaciones que se le presenten.

En esta reforma se invirtieron 58 mil 500 millones de pesos con lo que se habilitaron 60 tribunales especializados en familia, se crearon 258 cargos de jueces de familia, sumados a 77 jueces de letras que mantienen compe-

tencia en la materia, lo que implica un aumento de 500% en los jueces dedicados a estos asuntos. A ello se suma la creación de nuevos cargos administrativos.

Como se señaló en la introducción, la sub-estimación de la carga de trabajo ha tenido un efecto devastador. Mientras las proyecciones iniciales se calcularon en un rango de ingreso de causas de entre 161 y 185 mil para el primer año, en la realidad esta cifra bordeó

Gráfico N° 1



las 400.000. En este sentido, excluyendo los exhortos (que representan el 9,5%), los ingresos más significativos –y que pueden compararse con la actividad de 2005- son: alimentos (24,3%), violencia intrafamiliar (17,7%) y divorcio (7,4%). Menos significativo, aunque igualmente relevante en términos de su participación relativa en los ingresos encontramos relación directa y regular con el niño (4,6%), cuidado personal del niño (3,1%), peligro moral y/o material (2,8%), aumento de alimentos (2%), rebaja de alimentos (1,3%) y divorcio de común acuerdo (Gráfico N° 1).

El actual nivel de ingreso de causas ha significado que se generen tiempos de espera de entre cinco y seis meses entre la interposición de la demanda y la primera audiencia con el juez. Asimismo, en promedio entre 40% y 50% de las audiencias programadas no se realizaban por diversas razones².

Igualmente, otros factores que afectaron tanto el diseño original de la reforma, como el proceso de implementación fueron:

- **Gradualidad.** El diseño original de esta reforma contemplaba una puesta en marcha gradual de los Tribunales de Familia en todo Chile, siguiendo la experiencia de la reforma procesal penal. Sin embargo, diversas causas llevaron a optar por una puesta en marcha simultánea a lo largo del país, pero con un ingreso gradual de las dotaciones de personal. Así, en tan sólo 13 meses no sólo debían habilitarse 60 tribunales especiales y seleccionar a sus jueces y funcionarios, sino que también era necesario capacitarlos

- **Mediación.** El proyecto original consideraba la mediación como un mecanismo obligatorio, pero en el Congreso esta solución quedó a voluntad de los afectados o a sugerencia del juez. La idea era permitir que, una vez tomados los acuerdos, se resolviera rápidamente en una sola audiencia una causa. Las mismas estimaciones originales aseguraban que un 25% de los conflictos se resolvería gracias a la mediación, evitando su llegada a la audiencia con el juez. Pero la realidad indicó que menos de un 2% de los demandantes utiliza este mecanismo para evitar la entrada al tribunal.

- **Facultades y Rol del Administrador del Tribunal.** 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 guardó silencio sobre este difícil tema dejando entonces indefinida la cuestión básica que estructura al nuevo sistema de gestión que

estructura al nuevo sistema de gestión que se intentó establecer³.

- **Falencias en el ámbito de la gestión y administración del despacho judicial.** En buena medida fruto de este rol disminuido que tienen los administradores de tribunal, y su incapacidad de manejar la agenda de audiencias de los jueces, las audiencias se caracterizan por su lentitud. Mientras en lo penal un juez puede ver hasta 20 causas diarias, en lo familiar alcanza a atender un máximo de 8.

- **Patrocinio de abogado.** A pesar de ser una innovación interesante, el desconocimiento de los procesos judiciales por parte de los ciudadanos demandantes junto a un sistema que no facilita la participación de los ciudadanos en los procesos, en un esquema general de puesta en marcha con dificultades, ha forzado a los jueces a invertir más tiempo en las audiencias e involucrarse más de lo esperado con las partes.

- **Modificaciones legales sustantivas.** 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 sistema⁴.

Proyecto de “Reforma a la Reforma”

En agosto de 2006 el Gobierno presentó un proyecto de ley de “reforma a la reforma”, actualmente en segundo trámite constitucional (Senado) sin urgencia, que introduce cambios tanto en lo orgánico como en lo procedimien-

tal, que busca mejorar la organización y gestión de esta jurisdicción. En este proyecto, los recursos adicionales que se entregan a esta jurisdicción llegan a los \$24.000 millones.

Entre las modificaciones propuestas se encuentra:

- Aumento en el número de jueces de familia, de 258 a 289 a lo largo de todo el territorio nacional.
- Creación de una nueva unidad administrativa: la unidad de cumplimiento, que será la encargada de desarrollar las gestiones necesarias para la adecuada ejecución de las resoluciones judiciales que dentro del ámbito del procedimiento de familia, se caracterizan por requerir de un cumplimiento sostenido en el tiempo, que se agrega a la estructura actual, conformada por cuatro unidades administrativas, esto es, sala, atención de público, administración de causas y servicios.
- Fortalecimiento de la función del administrador, mediante la creación del cargo de jefe de unidad de servicios en todos los juzgados de familia del país, y el de jefe de unidad de causas, en juzgados de mayor tamaño.
- Refuerzo administrativo con la introducción de nuevos funcionarios al sistema.
- Inclusión de un control de admisibilidad de las denuncias, demandas y requerimientos.
- Asistencia letrada obligatoria.
- Escrituración del período de discusión.
- Mediación previa y obligatoria en determinadas materias (derechos de alimentos entre padres e hijos, tuición y régimen de visitas de los hijos).
- En casos de violencia intrafamiliar se podrá archivar el caso provisionalmente y las partes afectadas podrán solicitar la reapertura

El actual nivel de ingreso de causas ha significado que se generen tiempos de espera de entre cinco y seis meses entre la interposición de la demanda y la primera audiencia con el juez. Asimismo, en promedio entre 40% y 50% de las audiencias programadas no se realizaban por diversas razones

cuando se cuente con nuevos antecedentes que ayuden al caso.

- Se podrá notificar sin la necesidad de autorización judicial previa.

Uno de los temas que tiene paralizada la discusión de este proyecto, y en general sobre las reformas necesarias a la nueva justicia de familia, dice relación con el número de jueces y funcionarios adicionales requeridos. Ello importó una nueva (y fuerte) disputa entre el Ministerio de Justicia y la Corte Suprema. Mientras la Corte pidió 240, el Ministerio de Justicia presentó una indicación al proyecto de ley anterior en el Senado aumentando en sólo 31. La diferencia en nuevos juzgados también es relevante: 105 la Corte, 60 el Gobierno. También en funcionarios: 2815 la Corte, 1642 el Gobierno.

Pero en el corazón del debate parece estar ausente la discusión de principios económicos mínimos como escasez y eficiencia. Los recursos públicos, como todos, son escasos y con usos alternativos. Lo que utilicemos en justicia de familia, dejamos de invertirlo en justicia laboral o justicia civil; pero también en otras áreas prioritarias como educación, superación de la pobreza o salud.

Así, antes del mero aumento de recursos (sea en funcionarios, equipos o remuneraciones), debemos evaluar la eficiencia actual del sistema, esto es, cuan bien se están utilizando los actuales recursos, par así poder evaluar la necesidad de contar con más.

En un sistema oral la principal actividad del juez es presidir audiencias y decidir los casos sobre la base del debate producido en ellas. La poca evidencia existente⁵ muestra 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.

El tema 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.

Conclusiones

A poco andar la nueva justicia de familia está colapsada. Problemas en el diseño original y en la implementación, muestran, una vez más, que la efervescencia electoral suele ser mala consejera en el mundo de las políticas públicas y que las últimas carteras de Justicia han perdido en sus últimas reformas judiciales buena parte del prestigio de rigurosidad técnica ganado con la Reforma Procesal Penal.

Esto es relevante, en la medida en que actualmente se discuten modificaciones a la ya postergada nueva justicia laboral, y son muchos los desafíos pendientes en el área: justicia civil, justicia vecinal, representación legal de los más pobres, tribunales superiores de justicia, etc.

El Proyecto de “reforma a la reforma”, que busca hacerse cargo de cuestiones orgánicas y procedimentales, es un avance en diversas materias, sin embargo, es fundamental que no olvide las lecciones aprendidas de la Reforma Procesal Penal en materia de gestión y administración de tribunales. Es necesario entender que los jueces son un recurso escaso y valioso, y su rol es interpretar el derecho y resolver controversias jurídicas, y no otro •

¹ 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.

² Duce y otros, “El Funcionamiento de los nuevos Tribunales de Familia” UDP (2006) p. 15.

³ Idem p. 5.

⁴ Por ejemplo la Ley 20.066 sobre violencia intrafamiliar, que significó un perfeccionamiento respecto de la Ley 19.325 del año 1994 y 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.

⁵ Duce y otros (2006) p. 19.