



Unidad de Investigación
y Coordinación

Diagnóstico y bases estratégicas para la Reforma Procesal Civil

1.1.	Antecedentes generales.....	4
1.1.1.	Las reformas al sistema judicial chileno	4
1.1.2.	Estado de la reforma al sistema procesal civil chileno	6
1.1.3.	El sistema judicial en general.....	7
1.1.4.	El sistema judicial civil en particular	9
1.2.	Sistema judicial civil chileno.....	10
1.2.1.	Entidades que participan en la producción de la justicia civil.....	10
1.2.2.	Proceso judicial para la resolución de los conflictos	14
1.2.3.	Sistema de justicia civil.....	15
2.	Diagnóstico de la situación actual.....	17
2.1.	Evaluación del sistema de justicia civil chilena actual	17
2.1.1.	Elementos preliminares	17
a)	Decisión justa y adecuada	17
b)	Corrección del procedimiento	17
c)	Oportunidad.....	17
d)	Acceso igualitario.....	17
e)	Eficacia.....	17
f)	Eficiencia	17
g)	Transparencia y rendición de cuentas.....	18
h)	Solidez institucional	18
2.1.2.	Evaluación del sistema de justicia civil chilena según los vectores específicos de análisis	18
a)	Decisión justa y adecuada	19
b)	Corrección del procedimiento	20
c)	Oportunidad.....	20
d)	Acceso igualitario	20
e)	Eficacia.....	21
f)	Eficiencia	21
g)	Transparencia y rendición de cuentas	23
h)	Solidez institucional	23
3.2.	Árbol de problemas	24
3.3.1.	Formulación del problema.....	24
3.	Propuesta de intervención al sistema judicial chileno: Reforma Procesal Civil	30
3.1.	Objetivo general de la Reforma Procesal Civil	30
3.2.	Objetivos específicos Reforma Procesal Civil.....	31
3.3.	Respuesta de la RPC a los problemas detectados	32
3.3.1.	Creación de nuevas líneas de servicios en los tribunales reformados, modificaciones a los procedimientos adjudicativos y ejecutivos.....	33
3.3.2.	Introducción de sedes judiciales.....	35
3.3.3.	Provisión de mecanismos institucionalizados para soluciones negociadas	36
3.3.4.	Incorporación de un procedimiento especial para el tratamiento de las pequeñas causas	36
3.3.5.	Eliminación del arbitraje forzoso para particiones y liquidaciones cuyo haber no exceda las 2.000 UTM	36
3.3.6.	Eliminación de otras barreras de acceso.....	37



Ministerio de
Justicia y
Derechos
Humanos
Gobierno de Chile

Unidad de Investigación
y Coordinación

3.4.	Población beneficiada con la Reforma al Sistema de Justicia Civil	37
3.5.	Síntesis: Reforma al sistema de justicia civil.....	38
4.	Bibliografía	41

1. La Reforma Procesal Civil: Introducción

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene, de acuerdo a su ley orgánica, las funciones de *“realizar el estudio crítico de las normas constitucionales y de la legislación civil, penal, comercial, administrativa y de procedimiento a fin de proponer al Presidente de la República las reformas que estime pertinentes”, “atender a las necesidades de organización y funcionamiento de los tribunales de justicia” y “programar y proponer la adquisición, construcción, adecuación y habilitación por el Fisco de inmuebles para los tribunales de justicia (...)”*¹. En razón de dicho rol es que la misma ley califica al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como *“la secretaría de Estado encargada esencialmente de relacionar al Poder Ejecutivo con el Poder Judicial”*².

Las definiciones legales mencionadas llevan al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a velar por incrementar el acceso a la justicia de los ciudadanos y ciudadanas y mejorar el funcionamiento del sistema judicial en su conjunto. Con tal motivo, lleva a cabo evaluaciones a través de estudios e investigaciones y diseña propuestas de intervención.

En dicho contexto, se ha realizado el estudio y evaluación del sistema de justicia civil, así como el desarrollo de una propuesta de intervención, de todo lo cual trata el presente documento.

1.1. Antecedentes generales

1.1.1. Las reformas al sistema judicial chileno

El sistema judicial chileno forma parte del sistema político y le da base al Estado de derecho. En tal calidad, ha formado parte de las instituciones centrales de la República desde su fundación. Su finalidad, como se detallará más adelante, se centra en la resolución de conflictos jurídicos y se ha proyectado hacia la protección de los derechos de las personas y el control de los actos de los otros órganos del Estado³.

Con la llegada de la democracia, en 1990, se asentó en el ámbito académico, político y social la idea de que el sistema judicial estaba en crisis. Apoyaron esa idea un grueso volumen de estudios, conducidos desde dos centros de pensamiento: la Corporación de Promoción Universitaria de la Universidad de Chile, y el Centro de Estudios Públicos. Simultáneamente, en el resto del continente se producían procesos similares en todos los países que transitaban desde regímenes militares hacia gobiernos civiles democráticos⁴.

Sin perjuicio de la polarización ideológica que dominaba aun el debate público, se construyó un diagnóstico medianamente consensuado acerca de los aspectos más problemáticos del funcionamiento del sistema judicial chileno: Los recursos con que contaba no eran suficientes para atender la demanda por servicios de

¹ Artículo 2°, letras a), j) y l) del DFL N°3 de 2016, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

² Artículo 1°, del DFL N° 3 de 2016, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

³ (Zapata, 2007). La función judicial en Chile. En J. Couso, Couso, & F. Atria, *La Judicatura como organización*. Santiago: Expansiva, Instituto de Estudios Judiciales.

⁴ Sobre el proceso general de reformas a los sistemas judiciales en Latinoamérica y los resultados de los mismos, resulta útil la visión de Linn Hamnergren [(1999) y (2008)].

la sociedad; la organización del sistema no era adecuada para administrar los recursos con que contaba; la formación de los jueces era insuficiente; los procedimientos y la cultura de los operadores no incorporaban el respeto por los derechos humanos; la independencia de los jueces estaba disminuida; el sistema no contemplaba servicios adecuados para resolver los conflictos jurídicos de las personas de menos recursos; los servicios de asistencia jurídica eran insuficientes y la Corte Suprema no cumplía un rol orientador respecto a la interpretación de las normas jurídicas⁵.

Como consecuencia del reconocimiento general del déficit, se pudo avanzar en un conjunto de reformas que determinaron un cambio sustantivo en la estructura del sistema judicial.

En una primera etapa, se realizaron intervenciones generales que repercutieron en el sistema judicial completo. La primera de ellas fue la conformación de la Corporación Administrativa del Poder Judicial en el año 1990⁶. La siguieron la creación de la Academia Judicial, el aumento de las plazas de jueces de letras y jueces especializados y la reforma de la Corte Suprema de 1995⁷.

En una segunda etapa, se comenzaron a realizar intervenciones más profundas a sub-sistemas específicos. La primera intervención fue la reforma procesal penal, la que fue seguida por la creación de la justicia de familia y la reforma de la judicatura laboral, destacando, asimismo, la aprobación de la Ley de Arbitraje Internacional siguiendo la ley modelo contemplada por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL, por sus siglas en inglés).

En los últimos años, destaca la creación de una multiplicidad de tribunales establecidos fuera de la estructura del Poder Judicial, normalmente para resolución de conflictos que se suscitan en sectores regulados, comenzando el año 2003 con la creación del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia⁸ y del Tribunal de la Contratación Pública⁹.

En el año 2009, se crean los Tribunales Tributarios y Aduaneros, estableciendo salas especializadas en las Cortes de Apelaciones¹⁰, para concluir en 2012 con la creación de los denominados Tribunales Ambientales como órganos especializados para la resolución de conflictos que se promueven en dicho ámbito. En todos estos casos, la intervención se proyectó en dos líneas: reemplazo del procedimiento a través del cual los jueces conocen y resuelven cada juicio por uno basado en la oralidad con mayores responsabilidades del tribunal respecto al avance del procedimiento; y, rediseño de la estructura organizacional de los tribunales.

Finalmente, durante el año 2011, si bien solo a nivel de programa piloto, se crean las denominadas Unidades de Justicia Vecinal en la Región Metropolitana, cuya finalidad era dar respuesta a los conflictos suscitados en el ámbito comunitario y vecinal, piloto que concluyó el año 2017.

⁵ Dicho consenso se puede apreciar en publicaciones conclusivas hechas por los dos centros de pensamiento referidos: el CEP incluyó en su revista de estudios un “*informe final sobre reformas al sistema judicial chileno*” (1991), en tanto que CPU publicó el libro “*Diagnóstico del sistema Judicial Chileno*” (1995).

⁶ Instaurada el 10 de marzo de 1990, con el objeto de debilitar los argumentos de quienes promovían la instalación de un Consejo Superior de la Justicia, según explica Vargas Viancos (2007).

⁷ Esta reforma estableció salas especializadas, aumentó la dotación y cambió el mecanismo de ingreso al tribunal. Incluyó además una modificación sustancial a los recursos de casación y queja.

⁸ Cfr. Ley 19.911 de 2003

⁹ Creado por la Ley 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios

¹⁰ Cfr. Ley 20.322 de 2009.

Sin embargo lo anterior, tales cambios no abarcan aun la totalidad del sistema pues hay todavía un conjunto de áreas en que la estructura y el funcionamiento del sistema judicial no han sufrido grandes modificaciones desde la configuración que le fuera dada en los inicios de la República, en el siglo XIX. Ellas son:

- El procedimiento civil (que, paradójicamente, tiene carácter supletorio para todo el sistema judicial)¹¹.
- La estructura organizacional de los juzgados civiles, los de competencia común con un juez, las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema¹².
- La justicia comunal, vecinal o de proximidad.
- El gobierno judicial.
- Los servicios de asistencia jurídica y la existencia del defensor de personas u *ombudsman*.

1.1.2. Estado de la reforma al sistema procesal civil chileno

A fin de consolidar las reformas antes descritas y abordar las intervenciones pendientes al sistema judicial chileno, desde el año 2004 el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha centrado su trabajo en generar un diagnóstico del sistema de justicia civil actual y diseñar una propuesta de reforma al sistema de enjuiciamiento civil, supletorio de todo el ordenamiento procesal.

Desde el encargo de las primeras bases y anteproyectos y la creación del Foro Procesal Civil entre los años 2004 a 2009 y la creación de la denominada Comisión Intra-ministerial y el Consejo Asesor en 2010, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha generado dos proyectos de Ley de Nuevo Código Procesal Civil.

El primero de ellos, de 18 de mayo de 2009 (Mensaje N° 398-357), fue presentado al Congreso Nacional al final del primer mandato de la Presidenta Bachelet, pero no se le dio tramitación alguna.

El segundo proyecto, de 12 de marzo de 2012, fue presentado al Congreso Nacional mediante Mensaje N°432-359 (Boletín N° 8197-07) durante el primer mandato del Presidente Piñera, siendo tramitado durante los años 2012 a 2014 y aprobado por la Cámara de Diputados en mayo de 2014.

En lo esencial, el proyecto de 2012 innova en diversas materias y contempla un cambio de paradigma en asuntos tan relevantes como el rol de la Corte Suprema como tribunal vértice del sistema judicial chileno, estableciendo un recurso extraordinario para la uniformidad de la jurisprudencia; contempla la desjudicialización de la ejecución, entregándola a un oficial de ejecución fuera del Poder Judicial, pero bajo permanente control jurisdiccional; se otorgan más poderes y mayor responsabilidad al juez civil tanto en la dirección e impulso del proceso como en materia probatoria dotándolo de la facultad de decretar, excepcionalmente, diligencias de prueba y de distribuir la carga de la prueba conforme a la disponibilidad y facilidad probatoria de las partes; se simplifican y unifican los procedimientos declarativos transitando

¹¹ Sobre las bases de nuestro procedimiento civil vigente, el profesor Raúl Núñez (Núñez, 2005) muestra cómo este sigue las reglas sentadas en las siete partidas que el rey Alfonso dictara durante el siglo XIII.

¹² En cuanto al modelo de organización, diversos estudios como los de Alejandro Flores (Flores Monardes, 2005) y Eduardo Aldunate (Aldunate Lizana, 2001) indican que nuestros tribunales replican la estructura que tenían durante la colonia, bajo la dirección de la Real Audiencia. Sin perjuicio de dichas observaciones, es claro que el sistema chileno adhiere al tronco de lo que Mirjan Damâska caracteriza como sistemas verticales y jerárquicos (Damâska, 2000).

desde uno esencialmente escrito y desconcentrado a uno por audiencias, con preeminencia de oralidad; se consagra la primacía de la sana crítica como sistema general para la apreciación de la prueba; se fortalece el rol del juez de primer grado jurisdiccional estableciendo como regla general la ejecución provisional de las sentencias de condena impugnadas, sin necesidad de rendir caución, y, finalmente se contempla la técnica monitoria como procedimiento indispensable para la declaración y cobro de pequeños montos o prestaciones, hoy incobrables.

En contrapartida a lo anterior, el proyecto deja fuera de su regulación una serie de otros asuntos como el modelo y destino de los mecanismos colaborativos de solución de conflictos y su integración como política pública en la reforma al sistema de justicia civil, el arbitraje interno, la partición de bienes, actos judiciales no contenciosos, tasas judiciales, modelo orgánico de los nuevos tribunales y Cortes y gobierno judicial, abogados integrantes y Ministerio Público Judicial, adecuación de los sistemas reformados (penal, laboral y de familia) y coherencia de su regulación con el nuevo sistema civil, etc.

Siguiendo lo anterior, la reforma al sistema procesal civil requerirá de la aprobación no sólo de un Nuevo Código Procesal Civil sino, también, de una definición sobre dichas materias y la aprobación de una serie de proyectos complementarios y adecuatorios que, en su conjunto, permitirán consolidar un nuevo sistema de enjuiciamiento que de coherencia a las demás reformas operadas en el país.

Actualmente, el proyecto de Nuevo Código Procesal Civil de 2012 se encuentra en segundo trámite constitucional ante el Senado de la República, pero paralizado en su tramitación.

En julio de 2014 y luego de siete sesiones de discusión, el Senado de la República acordó la suspensión de la tramitación legislativa del proyecto, la que estuvo marcada por el rechazo en la Cámara de Diputados de dos de los ejes estructurales del proyecto: el nuevo modelo de ejecución propuesto y el sistema de recursos ante la Corte Suprema, rechazándose íntegramente el Libro IV que regula la Ejecución y el “Recurso extraordinario” ante la Corte Suprema.

Ambas materias fueron objeto de diversas críticas, principalmente por las dudas que generó el proyecto en torno al rol de la Corte Suprema y los filtros de acceso al recurso extraordinario, así como por la falta de un modelo orgánico que diera sustento tanto a la creación del Oficial de Ejecución como el modelo general del sistema y sus costos de implementación.

En razón de lo anterior, se acordó entre ambos poderes del Estado que el Ejecutivo realizaría una nueva formulación de las normas sobre ejecución y recurso ante la Corte Suprema, incluyendo a tal efecto el diseño orgánico y los costos del proyecto.

De esta forma, en los últimos años el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha trabajado en el perfeccionamiento de la Reforma a la Justicia Civil, desde la base de diagnosticar su funcionamiento y finalidad, abordando la problemática que presenta dicho sistema y diseñando una propuesta de intervención específica, todo lo cual se describirá en los capítulos siguientes.

1.1.3. El sistema judicial en general

El sistema judicial está destinado, esencialmente, a resolver los conflictos jurídicos, entendiendo por tales

todas aquellas situaciones que hay un derecho en disputa. En la medida que se han consolidado los conceptos de constitucionalismo, pesos y contrapesos y estado social y democrático de derecho, se han adosado otras dos funciones: proteger los derechos de las personas y controlar la actuación de los demás poderes del Estado¹³. El sistema judicial chileno recoge las tres funciones y toda su estructura se ordena en torno a la satisfacción de esos fines.

Comprendida así la función del sistema judicial, se entiende su rol central dentro de la vida en sociedad. Si ésta organiza sus relaciones en términos que las personas tienen derechos atribuidos por la soberanía popular a través de la dictación de leyes, y la constante interacción entre los miembros de la misma implica la posibilidad de que dos sujetos sostengan versiones distintas acerca de un derecho específico, entonces la no-solución de esa controversia interrumpirá la relación entre los sujetos afectados. Dicho en otros términos, la continuidad de la vida social sólo se obtendrá si la controversia se resuelve. En ausencia de un tercero que dirima la controversia, ésta se resolverá en favor del más fuerte de los dos sujetos y ello no necesariamente coincidirá con aquel al que la sociedad, soberanamente, había atribuido el derecho.

La descripción anterior muestra cómo la existencia de un tercero que sea imparcial respecto de las partes en conflicto y resuelva las controversias en base a las atribuciones que la sociedad le ha dado a través de sus representantes es la garantía de que la sociedad se organice democráticamente, esto es, de acuerdo a lo que los representantes de la sociedad han establecido a través de las leyes. Desde otro punto de vista, si la ausencia de este tercero que dirima en derecho las controversias permite imponer la posición del más fuerte, entonces la existencia de dicho tercero desincentiva la utilización de medios de fuerza y asegura la igualdad de las personas en el ejercicio de sus derechos para su adecuado desarrollo dentro de la vida social.

Si se considera que en un Estado social y democrático de derecho las leyes son hechas por representantes de la sociedad, entonces lo esperable es que las leyes sean respetadas por cuanto su contenido se ha construido por un grupo de representantes elegidos para ello. Desde esa perspectiva, el desconocimiento de los derechos debiese constituir siempre una situación excepcional. El sistema judicial es, entonces, la herramienta de la sociedad para asegurar el cumplimiento de sus leyes en las situaciones excepcionales en que ello no ocurre.

En síntesis, la finalidad del sistema judicial es asegurar el cumplimiento de las reglas que se da la sociedad, asegurando la igualdad de los ciudadanos y ciudadanas, e impidiendo que las personas deban tutelar por sus propios medios sus derechos (auto tutela).

Finalmente, la acción concreta del sistema judicial se traduce inicialmente en una declaración que indica a cuál de las personas en conflicto corresponde el derecho, esta declaración es la sentencia. La alineación entre esta sentencia y los valores de la sociedad traducidos en las reglas del derecho debiese producir un acatamiento de esta sentencia por las partes del conflicto, particularmente por aquella a la que el sistema no le dio la razón. Sin embargo, existen casos en que tal acatamiento no se produce y para ello el sistema judicial cuenta con la posibilidad de obligar o forzar a la persona renuente a cumplir sus obligaciones y respetar el derecho de la otra parte. Este cumplimiento forzado se conoce como ejecución y, en su origen, es necesariamente posterior a la sentencia. Con el tiempo, las sociedades de todo el mundo han decidido extender la ejecución a otras situaciones en que existe suficiente claridad acerca de cuál de las personas tiene el derecho de su parte y, por lo tanto, se considera innecesario transitar por el camino que conduce

¹³ (Zapata, 2007, pág. 87) .

a la sentencia.

1.1.4. El sistema judicial civil en particular

Los sistemas judiciales suelen generar sub-sistemas especificados por el ámbito de los conflictos a cuya resolución se dedican. Como su nombre lo indica, cada uno de estos sub-sistemas constituye un sistema en sí mismo, que pueden confluir en una instancia superior ante las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema. Tal es el caso del sistema de justicia civil, sistema cuyas normas procesales son además generales y supletorias del resto del ordenamiento jurídico.

En general, los asuntos civiles se relacionan con el desarrollo de actividades económicas (productivas, comerciales o de servicios), con la administración económica de la vida privada o familiar (compra, venta y/o arriendo de un inmueble, asuntos hereditarios, etc.), con la resolución de conflictos derivados de la participación en una comunidad (vecinos, estudiantes y apoderados de un mismo colegio, miembros de un club o asociación, etc.) o la relación de las personas con el Estado.

Con lo anterior, es posible identificar la especificidad de los conflictos civiles y, por lo tanto, de la finalidad específica a la que sirven los tribunales dedicados a esas materias. El sistema de justicia civil asegura el cumplimiento de las reglas que se da la sociedad respecto a las actividades económicas, a la administración económica de la vida privada y familiar, la convivencia de las personas entre sí y su relación con la autoridad estatal, asegurando la igualdad de los ciudadanos y ciudadanas, e impidiendo la auto tutela.

Para una determinación de los conflictos atendidos por el sistema judicial civil, es posible revisar diversas fuentes¹⁴, sin embargo, en cualquiera de los casos se revela una fuerte presencia del cobro ejecutivo de deudas en dinero¹⁵. No obstante lo anterior, si se extraen del análisis los casos de cobro de dinero, se puede apreciar una amplia variedad de asuntos cuyos casos más frecuentes son los siguientes¹⁶:

- Terminación del arrendamiento de un inmueble por no pago o precario
- Indemnización de perjuicios
- Prescripción de acciones o derechos
- Interdicción por demencia o por disipación

¹⁴ Al respecto, en relación con el sistema chileno el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos dispone a la fecha de cuatro fuentes fundamentales:

- Estadísticas de ingreso de los tribunales civiles años 2005- 2014. .
- Estadísticas de ingreso de los juzgados de policía local (el Instituto Nacional de Estadísticas publica anualmente un reporte de ingresos y términos por materias, desagregado por comuna).
- Estadísticas de ingreso de las Unidades de Justicia Vecinal que ha implementado el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos desde el año 2014 hasta el año 2016.
- Estudio de necesidades jurídicas del año 2014, encargado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (GfK Adimark Chile, 2015).

¹⁵ La misma constatación se presentó para los países de sudamericana en el Seminario Internacional “*Diálogo sobre los desafíos de las Reformas en materias no penales en América Latina*” realizado en Quito, Ecuador en 2012 (Villadiego Burbano, 2012). En el contexto de los países europeos la situación es la misma, según se puede constatar en el reporte bi-anual sobre la calidad y eficiencia de la justicia realizado por CEPEJ (CEPEJ, 2014).

¹⁶ Todas las materias citadas forman parte de los mayores ingresos del sistema judicial civil actual (base de datos CAPJ 2011-2014), policía local (base de datos INE 2011-2014) y de las Unidades de Justicia Vecinal (base de datos Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2011-2016).

- Resolución o nulidad de contrato
- Reivindicación
- Asuntos relacionados con concesiones mineras o derechos de aguas
- Demarcación, cerramiento, denuncia de obra nueva y otros asuntos relacionados con predios colindantes
- Reclamación en contra de decisiones de órganos estatales (expropiación, multas sanitarias, ley de pesca, etc.)
- Asuntos relacionados con propiedad intelectual o industrial
- Asuntos relacionados con la herencia
- Acciones en contra de actos discriminatorios
- Problemas relacionados con la atención médica
- Problemas de convivencia vecinal
- Problemas al interior de una copropiedad (mantención, administración o pago de cuotas)

En el contexto de la justicia civil, el sistema judicial cumple sus fines a través de la dictación de sentencias (justicia declarativa) y el cumplimiento forzado (justicia ejecutiva).

Como se advierte, la totalidad de la prestación del servicio se contiene en dos posibles productos finales:

- La **sentencia**, un documento que contiene una decisión que puede acoger el requerimiento inicial, rechazarlo o adoptar una decisión intermedia. Este es el producto de la justicia declarativa.
- El **recupero** u otra forma de pago forzado, que generalmente corresponde a una suma de dinero mediante la cual se cubre todo o una parte de la deuda demandada (más los intereses y costas en que se ha incurrido por el cobro). Este es el producto de la justicia ejecutiva.

1.2. Sistema judicial civil chileno

En esta sección se busca dar una descripción panorámica del sistema de justicia civil que permita, sucesivamente, dar cuenta de su capacidad para dar cumplimiento a sus fines, en los términos indicados en el capítulo anterior. Para ello, se intentará una aproximación al mismo como un sistema, esto es, haciéndose cargo de las distintas entidades que interactúan para la producción de las sentencias y/o las ejecuciones, los procesos a través de los cuales ello se produce y, finalmente, su caracterización funcional.

1.2.1. Entidades que participan en la producción de la justicia civil

De acuerdo a lo indicado por la Constitución Política de la República, los únicos órganos autorizados para “resolver” una “causa civil o criminal” son los tribunales¹⁷. Sin embargo, ellos no llevan a cabo su labor en forma autónoma, pues para realizar sus fines y dictar la sentencia o forzar el cumplimiento de los derechos necesitan interactuar con un grupo importante de entidades externas. A continuación, se describen los tribunales y las otras entidades con que éstos interactúan.

a) Tribunales

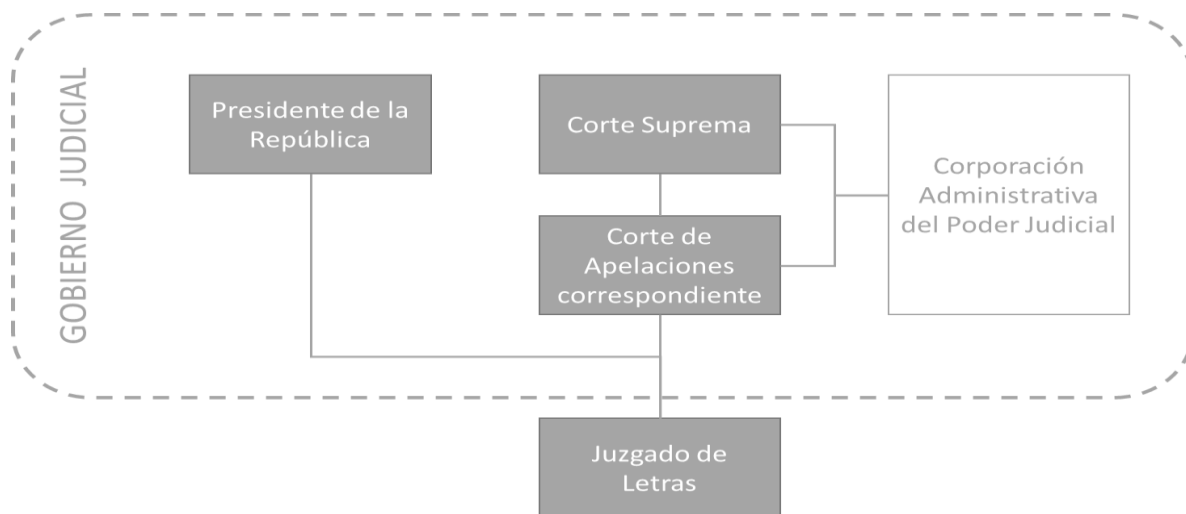
¹⁷ **Constitución Política de la República. Artículo 76.**- La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley.

Los tribunales que pueden resolver “causas civiles” son de tres tipos: de Letras con Competencia Civil, de Policía Local y Arbitral.

Los Juzgados de Letras con competencia civil se encuentran establecidos en los artículos 28 a 40 del Código Orgánico de Tribunales. Son 220, 100 de ellos son exclusivamente civiles en tanto que los restantes 120 comparten la materia civil con alguna o todas las materias de los tribunales especializados del Poder Judicial (penal, de familia y/o laboral)¹⁸.

Los Juzgados de Letras integran el Poder Judicial y, en tal condición, son controlados administrativa y financieramente por el gobierno judicial. La siguiente ilustración muestra el modo en que están articulados los órganos del gobierno judicial en relación con los Juzgados de Letras.

Ilustración 3. Articulación de los órganos del gobierno judicial respecto de un Juzgado de Letras



Fuente: Elaboración propia.

Se aprecia que la Corte Suprema y el Presidente de la República son las autoridades superiores respecto del Juzgado de Letras: mientras la Corte es competente para el control disciplinario, las calificaciones y la conformación de ternas, el Presidente lo es para los nombramientos. La Corte Suprema ejerce su autoridad por intermedio de la Corte de Apelaciones correspondiente (que también está subordinada a ella), y ambas Cortes cuentan con el apoyo de la Corporación Administrativa de Poder Judicial, para el desempeño de sus tareas de gobierno.

Los Juzgados de Policía Local están establecidos en una multiplicidad de leyes y decretos con fuerza de ley y se regulan por la Ley N°15.231 “sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local”¹⁹.

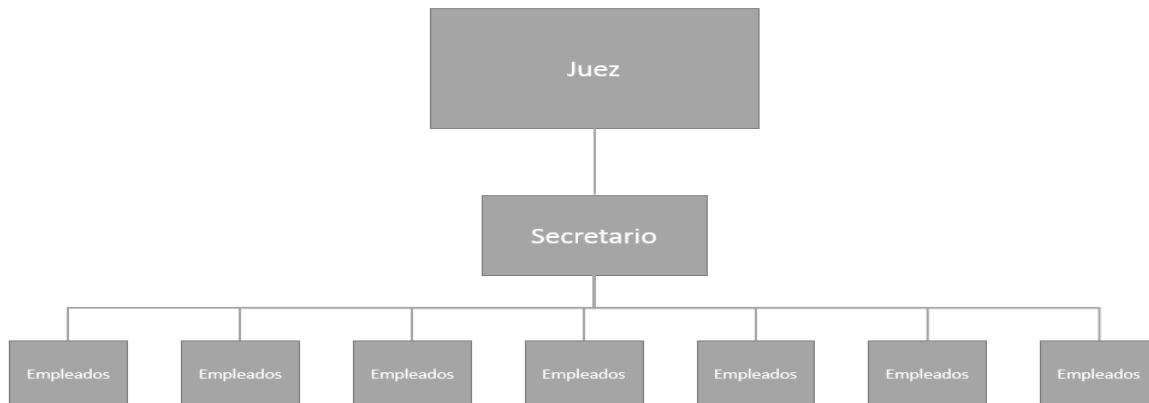
¹⁸ La última modificación a la dotación de estos tribunales ocurrió mediante la ley 20.876, publicada en el Diario Oficial con fecha 06 de noviembre de 2015. De acuerdo a sus disposiciones, la dotación actual de jueces con competencia civil es de 250 magistrados.

¹⁹ Hasta el año 2012 existían Juzgados de Policía Local en 270 de las 346 comunas del país. Con la dictación de la ley 20.554 de 23 de enero de 2012, se han creado Juzgados de Policía Local en todas las comunas del país (salvo la Antártica), quedando pendiente su instalación según las disponibilidades presupuestarias de cada comuna.

Los Juzgados de Policía Local no integran el Poder Judicial, su control administrativo y financiero corresponde a la municipalidad respectiva, sin embargo, el nombramiento, evaluación, ascenso y control disciplinario de sus jueces corresponde al gobierno judicial, en iguales términos y condiciones que los jueces de letras.

Los Tribunales de Letras y los de Policía Local son dirigidos por un juez, que realiza el trabajo jurisdiccional y tiene autoridad sobre los demás funcionarios del respectivo tribunal. El resto de los empleados está encabezado por el secretario, que suple al juez cuando éste se ausenta. Para el resto de los funcionarios, la ley no establece roles específicos ni jerarquías internas, por lo que en cada tribunal se distribuyen las tareas y roles del modo que determine el juez correspondiente²⁰. Sobre esa base, el organigrama queda configurado del modo que se muestra a continuación.

Ilustración 4. Organigrama Juzgados de Letras con competencia civil y de Policía Local.



Fuente: Elaboración propia.

Los jueces árbitros están regulados en los artículos 222 a 243 del Código Orgánico de Tribunales y corresponden a personas nombradas por las partes para resolver un litigio. Existen casos en que la ley obliga a las partes a someter su conflicto a un árbitro²¹ y asuntos civiles en que la ley prohíbe encomendar la resolución a un árbitro²².

Siendo los árbitros personas naturales que no necesitan habilitación previa, no existe una dotación legal de árbitros. Dado su carácter eventual, tampoco existen normas que los controlen administrativa ni financieramente. En cuanto al control disciplinario, el gobierno judicial dispone de algunas mínimas

²⁰ Dos estudios han dado cuenta detallada de la heterogeneidad de formas en que se distribuyen las labores y responsabilidades en los distintos tribunales de letras: El estudio encomendado por el Poder Judicial con motivo del proyecto del Banco Interamericano del Desarrollo (Inversiones HOLOS S.A., 2013) y el estudio solicitado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para caracterizar el actual trabajo de los tribunales en materia declarativa y de ejecución (Sustentank Ltda., 2015). Ambos estudios dan cuenta, además, del problema que esa heterogeneidad representa para poder garantizar estándares uniformes en la calidad del servicio judicial para los usuarios del sistema judicial.

²¹ Establecidas en el artículo 227 del Código Orgánico del Tribunales.

²² Previstos en los artículos 229 y 230 del Código Orgánico del Tribunales, corresponden principalmente a asuntos relacionados con el estado civil, relaciones de parentesco y otros asuntos de orden público.

facultades de supervisión^{23 24}.

En los tres casos descritos (Juzgados de Letras, de Policía Local y Árbitros), la resolución del conflicto se genera a través de la producción de un documento denominado “sentencia” (justicia declarativa), o bien de la orden de cumplir forzosamente una obligación (justicia ejecutiva). Como regla general, las sentencias pueden ser impugnadas por las partes del conflicto, caso en el cual su revisión corresponde a las Cortes de Apelaciones del país. Finalmente, cabe la posibilidad de obtener la revisión del fallo, dictado por las Cortes de Apelaciones, ante la Corte Suprema.

Desde el punto de vista organizacional, todos los tribunales mencionados (salvo los arbitrales) tienen una estructura semejante, fijada por leyes conocidas como “leyes orgánicas”. Esas leyes establecen la dotación que los integra, las materias que pueden resolver y el territorio en que ejercen sus facultades.

b) Otros órganos

Los tribunales no se bastan con sus propios recursos para prestar su servicio, necesitan interactuar fuertemente con las partes del conflicto (obteniendo de ellas antecedentes probatorios, declaraciones y argumentos). No obstante, tampoco es suficiente esta interacción con las partes para que los tribunales desarrollen íntegramente su rol de resolución de conflictos civiles, deben relacionarse también con otras entidades. La intervención de ellas se puede agrupar en tres tipos de actividades:

- (i) Patrocinar y representar a las partes
- (ii) Proporcionar información al tribunal
- (iii) Realizar actos del procedimiento

A continuación se mencionan brevemente estas categorías y las instituciones que las integran²⁵.

(i) Entidades que patrocinan y representan a las partes

Como regla general, las personas que requieren que un tribunal resuelva su conflicto jurídico civil deben hacerse patrocinar y representar por un abogado²⁶. Esto obliga a las partes a obtener dichos servicios de los abogados que ofrecen sus servicios en el mercado. Sin embargo, hay personas que no tienen recursos para pagar el precio de estos servicios, y para ellas existe un conjunto de instituciones que los ofrecen en forma gratuita.

Las Corporaciones de Asistencia Judicial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos son las principales entidades que patrocinan y representan gratuitamente a quienes acreditan no disponer de medios para pagar tal servicio. Existen, también, otras entidades que patrocinan y representan a las personas en forma gratuita. Algunas de ellas son las fundaciones pro-bono, las clínicas jurídicas de las universidades y ciertas asociaciones que representan intereses colectivos (como, por ejemplo, la Corporación Nacional de

²³ Véase el recurso de queja previsto en el artículo 545 del Código Orgánico de Tribunales.

²⁴ Un estudio encomendado por el Ministerio de Justicia demostró la escasa información disponible en relación con el uso del arbitraje como institución para la resolución de conflictos civiles (Clodinámica, asesorías, consultoría e ingeniería limitada, 2013).

²⁵ La mayoría de estas entidades y sus interacciones con el sistema judicial fueron descritas en un estudio encomendado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos destinado a caracterizar los territorios jurisdiccionales (SUSTENTANK LTDA., 2014).

²⁶ Las reglas están contenidas en los artículos 4° y 6° del Código de Procedimiento Civil y 1° y 2° de la ley 18.120.

Consumidores y Usuarios, CONADECUS).

Una característica común del mercado de abogados y las entidades que patrocinan y representan en forma gratuita es la de ofrecer ayuda legal en términos más amplios que la representación ante un tribunal para la resolución de un caso. En general, ofrecen apoyo para la realización de trámites personales no confrontacionales (asesoría y planificación societaria, inscripciones y trámites ante la autoridad administrativa, etc.) y, en el caso de los conflictos jurídicos, ofrecen un abordaje amplio que comienza en la negociación y termina en el litigio ante un tribunal²⁷.

(ii) Instituciones distintas a las partes que proporcionan información a los tribunales

Los principales registros que contienen información de interés para la resolución de conflictos civiles son administrados por los notarios, conservadores (de bienes raíces, de comercio y de minas), archiveros judiciales y el Servicio de Registro Civil e Identificación. Existe también información que es usualmente requerida por los tribunales en las Municipalidades, el Servicio Electoral, el Servicio de Impuestos Internos, las Superintendencias de Bancos e Instituciones Financieras, de Seguridad Social, de Pensiones y de Salud.

Por otra parte, existen instituciones que, sin tener registros públicos o sin perjuicio de ellos, proveen de informes en forma regular a los tribunales, entre las que destacan la Dirección General de Aguas, el Servicio Nacional de Pesca, el Servicio Nacional de Geología y Minería, etc., a las cuales generalmente se les consulta su opinión técnica en litigios vinculados con materias de su competencia.

(iii) Entidades ajenas al tribunal que realizan actos del procedimiento

Los principales son los receptores, notarios, martilleros y Carabineros de Chile, quienes realizan gestiones como notificar, embargar, subastar, lanzar y/o forzar el acceso a un recinto privado. Adicionalmente, hay actos que consisten en registrar una decisión, los que son cumplidos por los administradores de dichos registros (notarios, conservadores, archiveros, Servicio de Registro Civil e Identificación). Por otra parte, existen instituciones que dan cumplimiento a órdenes relacionadas con la tenencia de fondos de terceros u otros bienes (retención o giro) como los bancos y almacenes de depósito, así como la Tesorería General de la República.

1.2.2. Proceso judicial para la resolución de los conflictos

Por mandato constitucional, el procedimiento que siguen los tribunales para resolver los conflictos debe ser determinado por una ley²⁸. En el caso de los Tribunales de Letras y los de Policía Local, los procedimientos más usados para la dictación de sentencias son el sumario y el ordinario, en tanto que para el cumplimiento forzado se utiliza el procedimiento ejecutivo. El procedimiento ordinario se aplica en todas las gestiones, trámites y actuaciones que no estén sometidos a una regla especial diversa, cualquiera sea

²⁷ Al respecto cabe citar la línea de servicios de Resolución Alternativa de Conflictos (denominada RAC) implementados por las Corporaciones de Asistencia Judicial dependientes del Ministerio de Justicia.

²⁸ **Constitución Política de la República. Artículo 19.** "La Constitución asegura a todas las personas: (...) 3º.- La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos. (...) Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos".

su naturaleza²⁹, se caracteriza por ser escrito, dispositivo y de lato conocimiento. A su vez, el procedimiento sumario se aplica en los casos en que la acción deducida requiera, por su naturaleza, tramitación rápida para que sea eficaz y en los casos específicamente señalados en el art. 680 del Código de Procedimiento Civil y se caracteriza por ser más concentrado. Finalmente, el procedimiento ejecutivo es un juicio especial que se utiliza en aquellos casos en que se quiere reclamar el cumplimiento forzado de una obligación de dar, hacer o no hacer, contenida en un título ejecutivo y se caracteriza por ser centralizado (todas las labores sean jurisdiccionales o no se radican en la figura del juez).

Las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema adoptan sus decisiones (apelaciones, casaciones, nulidades, ilegalidad, etc.) siguiendo los procedimientos de vista de la causa y conocimiento en cuenta. Todos los procedimientos mencionados se encuentran en el Código de Procedimiento Civil y tienen algunas reglas especiales en otras leyes, como la de los Juzgados de Policía Local, arrendamiento, la ley indígena, el Código de Aguas, el Código de Minería, la ley de pesca, los diversos procedimientos contencioso-administrativos como la ley de expropiaciones, etc.

Los procedimientos citados se caracterizan por seguir los principios procesales que caracterizaban a los procedimientos que fueron derogados por las reformas en materia penal, de familia y laboral: escrituración (aquel que permite al tribunal tomar en consideración para fundar su sentencia en un proceso, los datos deducidos o alegados por escrito)³⁰, principio dispositivo³¹ (las partes son las que deben decidir si inician o no un juicio y determinan su objeto), orden consecutivo legal³² (aquel que señala que el proceso sigue un determinado orden establecido en la ley), etc.

En el caso de los tribunales arbitrales, existe la posibilidad de que las partes establezcan un procedimiento propio o que éste sea definido por el mismo árbitro. Si no se usa alguna de estas posibilidades, se debe aplicar el mismo procedimiento de los Juzgados de Letras³³.

1.2.3. Sistema de justicia civil

Los elementos descritos hasta ahora dan lugar a una configuración en que todos ellos se relacionan, permitiendo la prestación del servicio a través del cual los conflictos jurídicos civiles de las personas son resueltos por un tribunal. Esta configuración del conjunto de entidades que participan en la prestación del servicio y sus interacciones conforman el **sistema de justicia civil**.

En primer lugar, se sitúa a las personas afectadas por conflictos jurídicos civiles. Para solicitar su resolución a los tribunales, las personas deben hacerse patrocinar y representar por abogados quienes, por tanto, median entre las personas y el órgano que presta el servicio.

El rol central de conducción de la prestación del servicio corresponde a los tribunales (de letras con competencia civil, de policía local, o arbitrales). Eventualmente, corresponderá una participación similar a las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema, si es que las partes solicitan su participación a través de la

²⁹ Art. 3° del Código de Procedimiento Civil.

³⁰ CASARINO V., MARIO. "Manual de Derecho Procesal Civil". Tomo IV, Quinta Edición Actualizada. Editorial Jurídica de Chile. p. 20.

³¹ NUÑEZ O., RAUL. "Crónica sobre la Reforma del Sistema Procesal Civil Chileno (Fundamentos, Historia y Principios)". En: Revista de Estudios de la Justicia N°6, año 2005. p. 179.

³² HOYOS H., FRANCISCO. "Temas Fundamentales de Derecho Procesal". Editorial Jurídica de Chile. p. 37

³³ Artículo 223 del Código Orgánico de Tribunales.

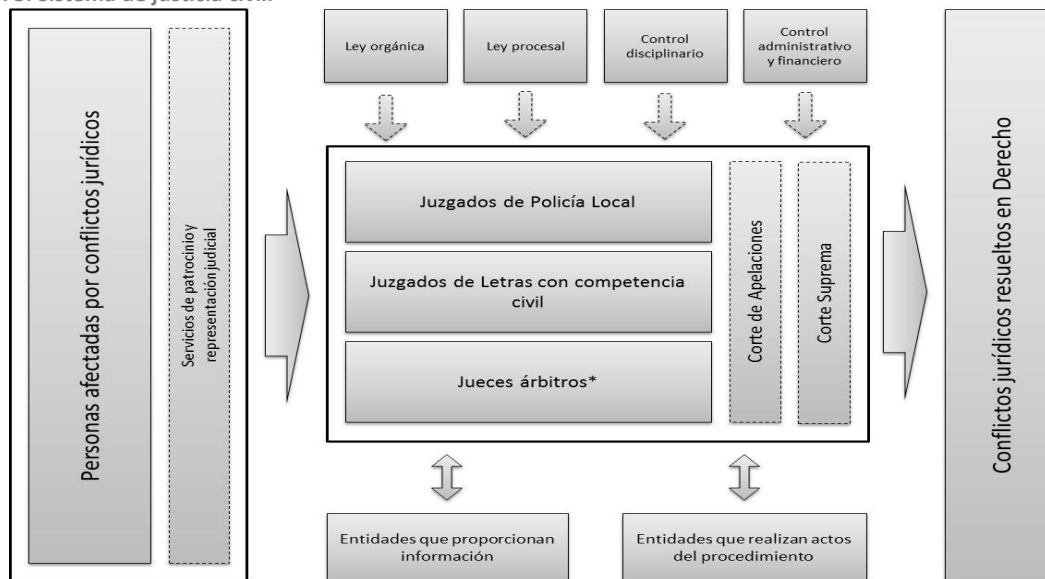
presentación de recursos en contra de la sentencia del tribunal.

Sobre el tribunal, se encuentran un grupo de entidades que inciden en forma genérica en el modo en que éste desarrolla sus tareas, sin participar directamente en la atención de conflictos jurídicos específicos. Se trata de la ley orgánica que fija la estructura, dotación y competencia del tribunal, así como la ley procesal, que determina el flujo de actividades que debe seguir el tribunal para producir la sentencia. Ambos elementos son producidos por los órganos co-legisladores (poder ejecutivo y legislativo). En el mismo nivel general, se ubican la supervisión disciplinaria y el control financiero y administrativo de los tribunales (ambas ejercidas por la Corte Suprema para los Tribunales de Letras y, en el caso de los Juzgados de Policía Local, por los alcaldes en relación con el control administrativo y financiero). La interacción de estas entidades con el tribunal es unilateral, pues ninguna de ellas es objeto de una devolución desde el tribunal como respuesta a su presencia en el sistema.

En una posición distinta, se encuentran las entidades que interactúan con los tribunales a través de gestiones concretas que inciden en los conflictos específicos atendidos por éstos. Son las entidades que proporcionan información o realizan actos del proceso. En este caso, la interacción es bilateral: Las entidades actúan a requerimiento del tribunal y sólo con esa habilitación proporcionan al tribunal sus productos o resultados.

Las ideas anteriores se sintetizan en la siguiente figura.

Ilustración 5. Sistema de justicia civil.



* Sin perjuicio de la posibilidad que tienen de fallar en equidad los árbitros arbitraadores (art.223 COT).

Fuente: Elaboración propia.

2. Diagnóstico de la situación actual

2.1. Evaluación del sistema de justicia civil chilena actual

2.1.1. Elementos preliminares

En base a la literatura, se han identificado vectores de análisis para la evaluación del desempeño de los sistemas de justicia. La presentación y descripción de cada uno de éstos es la siguiente:

a) Decisión justa y adecuada

Corresponde a la capacidad de la decisión para resolver el conflicto atribuyendo el derecho a la parte que corresponde, de acuerdo a las valoraciones que la sociedad ha hecho a través de las leyes dictadas por sus representantes. Una decisión de este tipo tenderá a ser respetada por las partes y permitirá la continuación de la convivencia social.

b) Corrección del procedimiento

Alude a que el conjunto de actividades mediante las cuales el sistema de justicia civil llega desde el requerimiento hasta la dictación de la sentencia o la ejecución, le garantice a las partes el haber considerado suficientemente la totalidad de sus argumentos y medios de prueba, en forma imparcial (sin que una de las partes tenga más influencia que la otra) e independiente (sin que otras personas o entidades hayan influido en la decisión), sino sólo mirando a la justicia de la decisión. El conjunto mínimo de estándares que forman parte de este carácter de la justicia es denominado “debido proceso legal”.

c) Oportunidad

Significa que el transcurso del tiempo desde la presentación del requerimiento de justicia hasta la prestación completa del servicio no debe extenderse en términos tales que, en la práctica, hagan ilusoria o inútil la intervención del sistema judicial.

d) Acceso igualitario

Implica que todas las personas pueden obtener del Estado la prestación del servicio de resolución del conflicto jurisdiccional civil (declarativo o ejecutivo) sin impedimentos que digan relación con sus condiciones particulares (geográficas, económicas, lingüísticas, étnicas, culturales, de género, etc.).

e) Eficacia

Corresponde a la existencia de mecanismos reales que permitan obtener el cumplimiento de lo resuelto en la sentencia o de los derechos reconocidos en títulos ejecutivos.

f) Eficiencia

Es la administración óptima de los recursos humanos materiales y financieros disponibles, de manera de maximizar la capacidad de atención de casos con los medios limitados que el Estado ponga a disposición

del sistema judicial civil.

g) Transparencia y rendición de cuentas

Alude a la existencia de mecanismos de acceso a información y rendición de cuentas ante la ciudadanía, a través de los cuales ésta pueda verificar que el sistema destina eficiente y eficazmente los recursos que el Estado le proporciona para la resolución de los conflictos jurídicos del ámbito civil.

h) Solidez institucional

Es el reconocimiento interno y externo del rol del sistema judicial dentro del Estado social y democrático de derecho. Desde la perspectiva interna corresponde a la adhesión de los miembros del sistema a los valores propios de la actividad judicial (centralidad de la persona humana, respeto al derecho vigente, imparcialidad, etc.). La perspectiva externa implica que la sociedad reconoce en el sistema judicial al soporte institucional que efectivamente resuelve los conflictos jurisdiccionales de un modo justo y adecuado, con procedimientos correctos, accesibles, oportunos, eficaces, eficientes y transparentes.

2.1.2. Evaluación del sistema de justicia civil chilena según los vectores específicos de análisis

En los siguientes párrafos se muestran los hallazgos levantados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de estudios licitados, internos, fuentes documentales e información estadística respecto a cada uno de los vectores³⁴. Se han incluido indistintamente observaciones de tipo cualitativo y

³⁴ El análisis comprendió la revisión de los siguientes estudios licitados por el Ministerio:

- CEJA. *Estudio de análisis de trayectoria de las causas civiles en los tribunales civiles de Santiago*, Informe Final MINJU, 2011.
- CLIODINÁMICA. *Estudio "Percepción del sistema de justicia civil y comercial"*, Informe Final MINJU, 2012.
- CLIODINÁMICA. *Radiografía del sistema arbitral Chile*, Informe Final MINJU, 2013.
- CONSULTORA HOLOS S.A. *Análisis y evaluación del modelo de tribunales y servicios judiciales*, Informe Final Poder Judicial, 2013.
- CONSULTORA HOLOS S.A. *Evaluación de los Sistemas de Ejecución en Chile*, Informe Final MINJU, 2014.
- CONSULTORA HOLOS S.A. *Formulación de Bases para la inclusión de sistemas alternativos de resolución de conflictos en el marco de la reforma procesal civil*, Informe Final MINJU, 2013.
- EMG CONSULTORES. *Estudio de estimación de ingreso de causas para el sistema de justicia civil bajo el actual régimen de funcionamiento*, Informe Final, 2011.
- EVERIS. *Análisis FODA y recomendaciones para el diseño de un adecuado sistema tecnológico a la luz de la Reforma Procesal Civil*, Informe Final MINJU, 2014.
- FACULTAD DE ECONOMÍA UNIVERSIDAD DE CHILE (CENTRO INTELIS). *Estudio del comportamiento y caracterización de las causas tramitadas en la justicia civil*, Informe Final MINJU, 2013.
- GO BPM. *Diseño de un Modelo de Negocios para la Tramitación Electrónica de Subastas Judiciales*, Informe Final MINJU, 2015.
- GUTIÉRREZ, Verónica y Fabiola MALDONADO. *Informe diagnóstico de la actual judicatura civil: Percepción social y análisis de trayectoria de causas*.
- MAZO Arquitectos. *Estudio de infraestructuras de Tribunales en el Marco de la implementación de la Reforma Procesal Civil*, Informe Final MINJU, 2016.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO (CEAL). *Diseño de un modelo de oficial de ejecución*, Informe Final MINJU, 2012.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO (CEAL). *Levantamiento de Información y Análisis de Modelos Orgánicos Comparados*. Informe Final MINJU, 2006.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO (CEAL). *Propuesta de perfiles de funcionario de tribunales de ejecución en el contexto de la Reforma procesal civil*, Informe Final MINJU, 2016.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO (CEAL). *Propuesta de un modelo de perfil y formación del juez civil en la nueva justicia procesal civil*, Informe Final MINJU, 2014.

cuantitativo en atención al carácter instrumental de este levantamiento, cual es el de servir de material para el análisis del problema de acuerdo a la pauta metodológica mencionada precedentemente.

a) Decisión justa y adecuada

- No existen cursos de formación para los jueces en materias específicamente civiles y/o comunitarias dentro de los planes de formación previstos por la Academia Judicial³⁵.
- Las rigideces relacionadas con el régimen probatorio obligan al juez a fallar basándose en la “*verdad formal*”³⁶.
- No existen mecanismos destinados a uniformar las decisiones judiciales para casos semejantes. Ello implica que el sistema judicial puede producir resoluciones distintas para casos idénticos. Al respecto, la literatura jurídica nacional da cuenta de diversas situaciones³⁷.
- El juez no cuenta con mecanismos que le permitan adecuar el procedimiento a las necesidades específicas del conflicto³⁸.
- La insuficiencia de la dotación de jueces impide que cada causa sea atendida durante una suficiente cantidad de tiempo por el magistrado correspondiente.
- Los mecanismos de resolución previstos por el sistema judicial excluyen la solución negociada, impidiendo la posibilidad de una adecuación mayor al conflicto en relación a los intereses personales de las partes en un contexto de igualdad.

-
- SUR PROFESIONALES CONSULTORES. *Estudio de levantamiento de una línea de Base para la futura evaluación de impacto del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal*. Informe Final MINJU, 2013.
 - SUR PROFESIONALES CONSULTORES. *Evaluación de Resultados del estudio práctico de unidades de justicia vecinal en la región Metropolitana*, Informe Final DIPRES, 2013.
 - SUSTENTANK. *Caracterización de los Territorios Jurisdiccionales en el Contexto de la Reforma Procesal Civil*. Informe Final MINJU, 2014.
 - SUSTENTANK. *Estudio de Factibilidad Técnica y Económica de Implementación de un Modelo de Oficial de Ejecución*, Informe Final MINJU, 2013.
 - SUSTENTANK. *Estimación de Ingresos de Causas al Sistema Judicial Civil Reformado*, Informe Final MINJU, 2015.
 - SUSTENTANK: *Caracterización del Trabajo de los Tribunales Civiles, Letras del Trabajo y Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional*, Informe Final MINJU, 2015.
 - UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO. *Modelo de gestión para la desjudicialización de materias bajo la nueva justicia procesal civil*, Informe Final MINJU, 2013.
 - UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO. *Recursos en el Derecho Comparado*. Informe Final MINJU, 2013.
 - UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES. *Tasas Judiciales en la experiencia comparada*, Informe Final MINJU, 2012.

³⁵ (CEAL, 2014) Propuesta de un modelo de perfil y formación del juez civil en la nueva justicia procesal civil. Valparaíso: Centro de Estudios y Asistencia Legislativa. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

³⁶ Véanse, por ejemplo, las reglas de los artículos 383, 384 y 394 del Código de Procedimiento Civil.

³⁷ Así lo demuestran Cristián Maturana (¿Presencia del Recurso de Casación En Chile Durante El Siglo XXI?, REJ N° 12, 2010, pp. 325-326), Couso y Mera (“El rol uniformador de la jurisprudencia de la sala penal de la Corte Suprema. Estudio Empírico”, En: Precedentes y Justicia Penal, UDP.) e Iván Díaz García y otros (“Seguimiento del precedente por la Corte Suprema de Chile en materia laboral. Estudio empírico del Recurso de Unificación de Jurisprudencia”, Revista Chilena de Derecho, vol.41 no.3 Santiago dic. 2014). A lo anterior se debe agregar la cantidad de aspectos organizacionales que facilitan tal situación, tales como el traspaso de materias desde una sala especializada a otra, el cambio de ministros desde una sala a otra y la presencia de abogados integrantes y ministros suplentes, aspecto que el Ministerio de Justicia relevó durante la mesa de trabajo relacionada con el sistema recursivo ante la Corte Suprema Una última observación relacionada con el punto se obtiene de un estudio encomendado por el Ministerio de Justicia del que señala “En esta línea irían, por ejemplo, la eliminación de los abogados integrantes, por una parte, y la eliminación de la facultad del Presidente de la Corte de modificar año a año la composición de las salas o de, en los hechos, redistribuir las materias, por la otra.” (Recursos en el Derecho Comparado. Un estudio para la reforma procesal civil en Chile. Universidad Católica de Temuco. p.87).

³⁸ (Riego, 2015) El sistema de “case management” y su aplicación en el contexto chileno. *Sistemas Judiciales*(18), 76-82.

b) Corrección del procedimiento

- Las reglas de procedimiento posibilitan que, en la práctica, la percepción de las pruebas testimoniales y confesionales se haga sin la presencia del juez³⁹.
- La escrituración del procedimiento sumada a la insuficiencia de la dotación producen una importante delegación del trabajo que le corresponde a los jueces en otros empleados del tribunal, los cuales no satisfacen el estándar de idoneidad que garantiza a las partes las capacidades e independencia suficiente. Esto disminuye particularmente las garantías de los deudores en el caso de las demandas ejecutivas pues el análisis de admisibilidad que la ley encomienda al juez habilita la posibilidad de embargar bienes del ejecutado⁴⁰.
- Las reglas de nombramiento y evaluación disminuyen la independencia interna y externa del juez⁴¹.
- Las reglas de fundamentación de las sentencias del Código de Procedimiento Civil desvían el esfuerzo del juez hacia aspectos formales, impidiendo a las partes conocer las razones que produjeron la convicción del magistrado. Este aspecto fue profusamente analizado en el marco del Foro Procesal Civil de los años 2005-2009, recogiéndose como positivas las innovaciones contenidas en la nueva legislación penal y laboral⁴².

c) Oportunidad

- La duración media de los juicios ordinarios que terminan por sentencia es de 565 días, en tanto que la de los juicios sumarios es de 272 días⁴³.
- La posibilidad de recurrir ante un tribunal superior abarca un espectro muy amplio de resoluciones, lo que permite dilatar la duración de los juicios⁴⁴.

d) Acceso igualitario

- Los costos de las diligencias judiciales que deben financiar las partes (notificaciones, copias autorizadas de registros públicos, inscripción de embargos u otras medidas cautelares, generación de copias para exhortos) hacen poco posible el uso del mismo a las personas de bajos ingresos y transforman en inconveniente el uso del sistema judicial en los conflictos en que el valor en disputa es más bajo. En la misma línea, la exigencia del patrocinio de un abogado como requisito para la

³⁹ (Poblete [coord.] & otros, 2009) *Informe del Foro Procesal Civil*. Santiago de Chile: Ministerio de Justicia.

⁴⁰ La situación descrita en la nota anterior debiese producir una de dos situaciones: los jueces dejan causas sin atender o bien delegan alguna parte de la atención de ellas en otras personas.

Los reportes de inventarios del Poder Judicial indican que durante los últimos 4 años el *stock* de causas ha disminuido permanentemente, con lo cual se descarta la hipótesis de que hay causas que quedan sin atender (para que disminuya el stock es necesario que se terminen más causas que aquellas que ingresan).

Con lo anterior se demuestra que la dotación es insuficiente y ello conduce a la delegación de funciones.

Lo anterior fue reafirmado por diversos jueces durante el trabajo conjunto realizado por el Ministerio de Justicia y la Asociación Nacional de Magistrados (DGMJ, 2015).

⁴¹ [(Centro de gobierno corporativo y mercado de capitales de la Universidad de Chile, 2014) *Análisis de los mecanismos de toma de decisiones y apoyo al gobierno judicial. Informe resumen final*. Santiago de Chile: Poder Judicial de Chile. y (CEAL, 2014)].

⁴² (Poblete [coord.] & otros, 2009, pág. 242 y ss.) *Informe del Foro Procesal Civil*. Santiago de Chile: Ministerio de Justicia.

⁴³ Fuente: Doing Busines 2018; CEJA (2012); UC (2016).

⁴⁴ (Poblete [coord.] & otros, 2009).

interposición de una demanda, produce el mismo efecto a las personas de bajos ingresos y transforma en inconveniente el uso del sistema judicial.

- La no inclusión de acceso a la información patrimonial del deudor hace que la tramitación de una ejecución sea eficaz sólo para las personas que tienen los medios económicos para comprar dichos datos en el mercado informal que los ofrece. Lo anterior es agravado por el precio de las diligencias (que en materia ejecutiva tienen una incidencia mayor en el éxito del procedimiento) y la obligación del patrocinio de un abogado. Todo lo dicho restringe el uso del procedimiento ejecutivo a personas o empresas de altos recursos que, por su tamaño, pueden distribuir los costos señalados entre muchas demandas.
- Existen materias en que la ley obliga a las personas a someter sus conflictos a la resolución de un árbitro privado, lo que excluye de la resolución de esos conflictos a las personas que no tienen ingresos suficientes para pagar las tarifas de este servicio. Al respecto, cabe tener presente que el cobro mínimo de honorarios por arbitraje oscila entre las 30 UF (cerca de \$780.000) y 50 UF (alrededor de \$1.300.000)⁴⁵. En ambos casos, se añade un porcentaje sobre la cuantía de la causa.
- A diferencia de los tribunales especializados en materia penal, de familia y del trabajo, la organización de los tribunales con competencia civil no considera dentro de sus labores el estudio y atención de las características particulares de los usuarios y usuarias, ni siquiera de aquéllos que están o pudieren estar en una situación de vulnerabilidad mayor (en razón del género, orientación sexual, origen étnico, lengua, nivel educacional, edad, aislamiento geográfico, etc.). Sobre el punto, un estudio encomendado por el Poder Judicial, tras reconocer la existencia de textos normativos como las reglas de Brasilia o la “carta de deberes y derechos” ha concluido que “sin embargo, pese a la existencia de estos documentos orientadores y su ratificación por parte de la principal autoridad jurídica del país, en la práctica existen déficits institucionales que deben abordarse para dar cuenta de los desafíos implicados. Uno de estos déficits refiere a la insuficiente calificación del personal con las competencias para atender a grupos en situación de vulnerabilidad”⁴⁶.

e) Eficacia

- La ejecución de las sentencias y demás títulos ejecutivos no contiene suficientes herramientas destinadas a asegurar el cumplimiento de la obligación, como el embargo y/o subasta electrónica o el acceso a información patrimonial del deudor⁴⁷. También se identifican problemas relacionados con la eficiencia de las subastas judiciales⁴⁸. Como se indicó anteriormente, sólo los demandantes de mayores recursos pueden acceder a una ejecución medianamente eficaz.

f) Eficiencia

⁴⁵ (Clodinámica, asesorías, consultoría e ingeniería limitada, 2013). El mismo estudio indica que en los casos de árbitros no institucionales, en su mayoría estos cobran un 5% de la cuantía disputada a título de honorarios.

⁴⁶ (Sociedad de Desarrollo Tecnológico. Universidad de Santiago de Chile, 2014, pág. 49) *Estudio de la tutela judicial en Chile*. Santiago de Chile: Poder Judicial de Chile.

⁴⁷ (Vergara [Ed.] & otros, 2013) *Bases para la reforma al sistema de ejecución en el proceso Laboral. Informe Ejecutivo*. Santiago: IEJ - CEJA - OIT – Asociación Gremial de Abogados Laboralistas de Chile.

⁴⁸ Tanto en relación con el funcionamiento de los martilleros (Paredes, Crisosto K., & Martí C., 2014) como de las subastas de inmuebles en los tribunales. Sobre este último punto se sugiere conocer el reportaje realizado por el equipo de prensa de canal 13 en el programa “Contacto” (Canal 13, 2013).

- Las reglas procesales obligan a utilizar tiempo de los jueces en asuntos no-jurisdiccionales (que, por lo tanto, no requieren una persona con tal nivel de especialización) dentro de la tramitación de los procedimientos ejecutivos y no-contenciosos⁴⁹.
- Los jueces utilizan parte de su tiempo en la administración del tribunal decidiendo asuntos relacionados con la gestión de sus recursos humanos, materiales y financieros⁵⁰.
- La ley no considera la existencia de servicios comunes para más de un tribunal, a nivel regional o nacional. En las ocasiones en que la Corte Suprema ha establecido entidades que atienden transversalmente a varios juzgados, su funcionalidad ha sido objetada invocando la autonomía de los jueces o de los tribunales⁵¹.
- El modo autárquico en que la ley organiza a los auxiliares de la administración de justicia (particularmente los receptores judiciales) impide la generación de economías de escala que podrían significar disminuciones de los costos de las diligencias⁵².
- La estructura legal tradicional de un juez por tribunal obliga a replicar actividades de apoyo por cada juez que sea necesario para un mismo territorio⁵³.
- La dirección administrativa de los tribunales civiles está entregada a una persona que no cuenta con una formación especializada para administrar recursos. Lo anterior provoca que la administración sea deficiente y, además, diferente de un tribunal a otro, lo que dificulta a los usuarios la utilización de los servicios del sistema judicial⁵⁴.
- La actual estructura organizacional impide la existencia de territorios más grandes que produzcan economías de escala, por medio de la unificación de unidades administrativas⁵⁵.

⁴⁹ (Poblete [coord.] & otros, 2009)

⁵⁰ [(SUSTENTANK LTDA., 2014) *Caracterización de los territorios jurisdiccionales en el contexto de la reforma procesal civil* . Santiago: Ministerio de Justicia, (Inversiones HOLOS S.A., 2013)]. *Análisis y evaluación del modelo de tribunales y servicios judiciales*. Santiago: Poder Judicial.

⁵¹ Sobre el particular se recogen testimonios interesantes en el estudio sobre el modelo de gestión del Poder Judicial (Inversiones HOLOS S.A., 2013). El punto también fue objeto de debate durante la acusación constitucional interpuesta en contra del Ministro de la Corte Suprema Sr. Héctor Carreño, según se puede observar en el informe de la comisión que revisó dicha acusación (Squella [Pdte.] & otros, 2014).

⁵² En relación con este punto es posible comparar los costos declarados por receptores judiciales y los costos declarados por el Poder Judicial respecto de su Centro Integrado de Notificaciones Judiciales (CINJ).

En cuanto a los primeros, una buena fuente se encuentra en la licitación convocada por la Corporación de Asistencia Judicial de Valparaíso en el año 2010, en la cual los precios más bajo ofertados por una notificación personal se acercaban a los \$20.000 (SUSTENTANK LTDA., 2013).

El CINJ, por su parte, reporta un costo de \$3.000 por notificación (CAPJ, Departamento de Desarrollo Institucional, 2015).(notificaciones personales. Informe final, panel de expertos de tasas judiciales, Ministerio de Justicia, año 2013).

⁵³ El caso más evidente es el de Santiago, territorio jurisdiccional en el que se han instalado 30 jueces en un mismo recinto, no obstante lo cual, existen 30 mesones de atención de público, 30 o más auxiliares, etc. En circunstancias que los 24 jueces del 6° Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Santiago tienen la atención de público y sus tareas de soporte con una unidad organizacional para cada uno, destinando al efecto mucho menos personas.

⁵⁴ (Inversiones HOLOS S.A., 2013).

⁵⁵ El Estudio (SUSTENTANK LTDA., 2015): “Caracterización del Trabajo en los Tribunales Civiles, Letras del Trabajo y Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional”; hace un pronunciamiento en sentido idéntico, al identificar la estructura de tribunales reformados con unidades administrativas comunes a varios juzgados, como un modelo más eficiente de organización. Así, las conclusiones de dicho estudio señalan: “De la observación de tribunales y sus procesos de trabajo, se ha podido determinar que la modernización de los juzgados y su especialización y profesionalización da pie a una mejor y más eficiente organización de los recursos humanos de que se dispone. En particular, los resultados sobre productividad evidencian esta relación directamente”.

“El funcionamiento por medio de unidades efectivas, con jefaturas intermedias, ha significado la instalación de una estructura que se comunica entre sí, considerando tanto los procesos de trabajo principales, como aquellos gerenciales y de soporte. La división de trabajo es, en general funcional a ello”.

“...Por otro lado, en los tribunales civiles (justicia no reformada), la división de trabajo es más bien funcional y su estructura

g) Transparencia y rendición de cuentas

- La calidad de la información generada por el sistema judicial con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley de tramitación electrónica no permitía a la ciudadanía y entidades interesadas tomar conocimiento de aspectos relevantes de la gestión y resultados del funcionamiento del mismo. Así, por ejemplo, hasta el año 2014 no existían estadísticas oficiales sobre datos tan básicos como el ingreso efectivo de causas en materia civil⁵⁶, tampoco se conocía el grado efectivo de recupero que obtiene la ejecución civil judicial, ni aquella laboral y previsional (no obstante contar con tribunales especializados y tramitación electrónica). En relación con la ejecución civil, el sistema de información de la justicia civil no disponía de datos acerca de cuánto tarda un/a demandante en obtener el producto de las subastas (dado que los hitos del sistema aluden a otros momentos del procedimiento y no a la producción del pago, salvo la rara hipótesis del pago total). En cuanto a los resultados de las demandas, el sistema judicial no entregaba información acerca de la proporción en que ellas eran acogidas, el monto de las condenas pecuniarias, el hecho de condenar en costas a la parte vencida y el monto de dicha condena⁵⁷. No obstante los importantes avances en esta materia a raíz de la incorporación de tramitación electrónica en materia civil, aun no se cuenta con datos sobre la cuantía de las causas tramitadas, la distribución por género de los demandantes⁵⁸, la distribución territorial de los demandantes y demandados y su correspondencia con los tribunales en que son atendidos, etc.
- La ley de transparencia de la función pública (artículo 1° de la ley 20.285) no se aplica al Poder Judicial, lo que significa que ante una negativa de información por parte del citado Poder, las personas no pueden acudir al Consejo para la Transparencia ni recurrir ante la Corte de Apelaciones correspondiente. La ley de acceso a la información pública (ley 20.285), por su parte, extiende al Poder Judicial sólo las obligaciones propias de las reglas de transparencia activa, ratificando el hecho de que las personas no tienen derecho a exigir más datos que los que el mismo Poder Judicial pública.

h) Solidez institucional

- La ausencia de oralidad en los procesos genera una percepción de oscuridad en la ciudadanía. En forma inversa, los procedimientos en que se hace uso de la oralidad gozan de mayores niveles de prestigio y legitimación⁵⁹.

organizacional no identifica una clasificación de los procesos en gerenciales, principales y de soporte... Este tipo de tribunal más bien sólo ejecuta acciones para entregar un servicio cumpliendo sólo un requisito establecido de forma externa (48 horas para la tramitación de escritos), sin realizar procesos de planificación, monitoreo y evaluación del trabajo que les entreguen retroalimentación para la mejora. Siendo en algunos casos muy alto el costo para el recurso humano con jornadas extensas de trabajo y baja productividad.”.

⁵⁶ Descontados los ingresos denominados “masivos” que la Corte Suprema ha reconocido que no corresponden a tramitación efectiva de causas [(Corte Suprema de Chile, 2009) y (Corte Suprema de Chile, 2011).

⁵⁷ Sin perjuicio del importante avance que ha significado el convenio suscrito entre la Corte Suprema y la Universidad de Concepción mediante el cual se ha realizado y publicado un completo baremo de montos indemnizatorios resueltos por la Corte Suprema, pero sólo comprende las indemnizaciones originadas en lesiones o muerte de personas.

⁵⁸ Esto dificulta realizar un análisis de género que permita determinar la necesidad de generar medidas afirmativas ante posibles brechas, inequidades o barreras de género que se puedan estar produciendo.

⁵⁹ En relación con este aspecto vale la pena citar la carta dirigida por la profesora Macarena Vargas al director del diario El Mercurio con motivo de la transmisión televisiva en directo de la audiencia de formalización de un grupo de imputados en el caso conocido como “caso Penta”. En esa ocasión la académica señaló “Viendo en televisión el desarrollo del caso Penta, no pude dejar de pensar

- Las reglas legales y constitucionales no empoderan suficientemente a una entidad específica para adoptar todas las decisiones necesarias en relación con la conducción estratégica del sistema judicial. Al respecto, es posible identificar diversos casos ejemplares, tales como la poca adhesión de los manuales de procedimiento confeccionados por la Corporación Administrativa del Poder Judicial con aval de la Corte Suprema durante los años 2005 y 2006⁶⁰, las diversas interpretaciones y alcances que se han dado a las actas de la Corte Suprema relacionadas con la tramitación con carpeta electrónica y la administración y gestión de tribunales de familia⁶¹.
- La fundamentación formalista de los fallos⁶² impide a la ciudadanía conocer las verdaderas razones que motivaron la convicción del juez para dictar sentencia.

El cúmulo de observaciones recogidas en los párrafos precedentes dan muestras de que el sistema de justicia civil no puede presentar como íntegramente logrados los valores comprendidos en los vectores específicos de análisis que en este documento se proponen.

3.2. Árbol de problemas

En el presente título se muestra la formulación del problema, sus efectos o consecuencias y antecedentes o causas así como su sustrato relacional en una estructura de árbol de problemas, sobre la base de los problemas detectados al diagnosticar el sistema de justicia civil conforme a los vectores de análisis para evaluación de desempeño de los sistemas de justicia.

3.3.1. Formulación del problema⁶³

Para que la definición de un proyecto sea adecuada, pertinente y relevante, se requiere de un **diagnóstico** ajustado a la realidad sobre la cual se desea intervenir, para poder producir el cambio esperado a dicha situación. Para la delimitación de este diagnóstico, se recurrió tanto a mesas de trabajo, estudios licitados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como a las publicaciones e investigaciones realizadas especialmente⁶⁴.

en el incremento en transparencia y legitimidad que trajo aparejada la reforma procesal penal a nuestro sistema judicial. Que todos podamos 'ver' el actuar de la justicia es tal vez uno de los principales activos de esta reforma, si no el más importante. Me pregunto qué tiene que pasar para que la justicia civil logre tener algún día un sistema de similares características".

⁶⁰ (Muñoz Gajardo, 2008) Procedimientos para tribunales que tramitan con carpeta electrónica. *Seminario de Justicia Digital*. Santiago de Chile.

⁶¹ (Inversiones HOLOS S.A., 2013).

⁶² (Poblete [coord.] & otros, 2009).

⁶³ Basado en Estudio Evaluación de la Rentabilidad Social de la Reforma Procesal Civil, Fundación Facultad de Economía y Negocios Universidad de Chile, 2017, pg. 50 y ss.

⁶⁴ Para el diagnóstico que se describe en esta sección, además de los documentos ya señalados, se ha considerado la siguiente bibliografía especializada: RIEGO, C. (2015). El sistema de "case management" y su aplicación en el contexto chileno. *Sistemas Judiciales* (18), pp. 76-82; POBLETE [coord.] & otros. (2009). Informe del Foro Procesal Civil. Santiago de Chile: Ministerio de Justicia y DDHH, pág. 242 y ss.; MATURANA, Cristián (2010), ¿Presencia del Recurso de Casación En Chile Durante El Siglo XXI?, REJ N° 12, pp. 325- 326; COUSO Y MERA (2007) "El rol uniformador de la jurisprudencia de la sala penal de la Corte Suprema: Anatomía de un fracaso", En Revista de Derecho Vol. XX, pp. 147-172. DÍAZ GARCÍA, Iván y otros, "Seguimiento del precedente por la Corte Suprema de Chile en materia laboral; MUÑOZ GAJARDO. (2008) Procedimientos para tribunales que tramitan con carpeta electrónica. Seminario de Justicia Digital. Santiago de Chile; SOCIEDAD DE DESARROLLO TECNOLÓGICO. Universidad de Santiago de Chile, (2014). Estudio de la tutela judicial en Chile. Santiago de Chile; CENTRO DE GOBIERNO CORPORATIVO Y MERCADO DE CAPITALES DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE, (2014). Análisis de los mecanismos de toma de decisiones y apoyo al gobierno judicial. Informe resumen final. Santiago de Chile: Poder

El **árbol de problemas** de la RPC consiste en la identificación de las relaciones causa-efecto entre los elementos del diagnóstico. El árbol debe ser capaz de identificar un *problema central*, el que es consecuencia de numerosas y múltiples causas (raíces), y que genera, además, efectos negativos o no deseados (ramas).

El ejercicio para lo anterior consiste en definir causas y efectos, y requiere de fundamentación y legitimidad. Se precisa dar cuenta de sintonía y realidad en la atribución de una relación causal, y ser capaz de sostener que, racionalmente al menos, atacar las causas del problema contribuirá en la superación del mismo. Para ello, la mejor forma de fundamentar causas y efectos está en evidencia interna (expertos) o externos (literatura).

Para la definición del problema que aborda la RPC, se ha partido de la base que la población objetivo de este proyecto no está constituida únicamente por quienes son atendidos hoy por el sistema judicial, sino por la población general, y, especialmente, por aquella que conforma una **demanda potencial** que se configura a partir de la existencia de necesidades jurídicas.

Desde un punto de vista más amplio, la eficiencia en la administración de justicia viene a considerarse como un bien público, cuestión que en términos económicos significa esencialmente que existe una parte de la población que se ve beneficiada sin participar del sistema de justicia.

Para la construcción del árbol, lo usual es ordenar los problemas diagnosticados en dos grandes grupos, donde existen **problemas de primer orden** y **problemas de segundo orden**. Como el objetivo es diagnosticar un problema central, aglutinador, se listarán los problemas detectados u observados en base a tres áreas: adecuación de las respuestas a los conflictos, eficiencia en la administración de justicia y acceso al sistema judicial.

Sobre lo anterior, una propuesta de problemas se resume en la tabla que sigue.

Tabla 19. Propuesta de problemas RPC.

Adecuación de la respuesta a los conflictos	Eficiencia en la administración de justicia	Acceso al sistema judicial
<ul style="list-style-type: none"> ▪ El sistema de justicia civil no asegura el respeto de los derechos de las partes. ▪ Existe respuesta judicial sesgada, lo que merma el ejercicio de derechos de las personas. ▪ Las soluciones judiciales no se hacen cargo de problemas subyacentes. ▪ La respuesta judicial en muchos casos es tardía. ▪ La justicia no es efectiva: la recuperación de créditos y ejecución de sentencias no se logra, lo que merma la efectividad y adecuación de la tutela judicial. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausencia de conducción estratégica, mirada a productos. ▪ El costo del sistema de justicia es muy alto para los beneficios que se obtienen. ▪ Los recursos no se usan eficientemente. ▪ No existe una mirada a las necesidades del usuario. ▪ No se aprovechan economías de escala en la gestión de tribunales. ▪ Jueces se abocan asuntos de administración del tribunal, y de gobierno judicial. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existen conflictos o necesidades de relevancia jurídica que las personas no llevan al sistema de justicia para su resolución. ▪ Las personas se ven forzadas a resolver sus conflictos sin recurrir al sistema de justicia. ▪ El acceso al sistema de justicia no es igualitario. ▪ Las personas desconocen donde recurrir frente a sus conflictos. ▪ La justicia observada es poco transparente.

Judicial de Chile; VERGARA [Ed.] & otros, (2013) Bases para la reforma al sistema de ejecución en el proceso Laboral. Informe Ejecutivo. Santiago: IEJ - CEJA - OIT – Asociación Gremial de Abogados Laboralistas de Chile.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los jueces no reciben formación adecuada a conflictos distintos de la naturaleza patrimonial. ▪ La rigidez probatoria significa que los fallos se basan en verdades <i>formales</i>. ▪ La rendición de la prueba se realiza sin la presencia del juez. ▪ Sistema recursivo que permite un control amplio de la sentencia de primer grado (sin deferencia) ▪ Falta de uniformidad de los criterios de aplicación de la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existe insuficiente dotación de jueces para atender a la demanda potencial. ▪ Jueces destinan poco tiempo a conocer los casos ▪ El sistema informático de justicia civil no registra datos relevantes. ▪ Los procedimientos rígidos no se ajustan a las necesidades del conflicto. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El sistema no provee información a usuarios para la toma de decisiones (i.e. información de bienes del deudor). ▪ Los conflictos locales se disocian del sistema de justicia. ▪ Las deudas pequeñas no pueden ser cobradas. ▪ La orientación jurídica no es igualitaria. ▪ Los tribunales no son suficientemente cercanos (físicamente) para las personas.
--	---	--

Fuente: Estudio Evaluación Rentabilidad Social de la Reforma Procesal Civil, pg. 52.

Una mirada panorámica de los problemas indicados en la tabla anterior permite darse cuenta que, primeramente, existe un problema central como elemento común de todos ellos, a saber, la **vulneración del derecho de acceso a la justicia de calidad**. Esta expresión subsume tres ideas en torno al déficit del sistema de justicia chileno que merecen la pena destacarse: (i) **vulneración** de derechos, (ii) **acceso** a la justicia y (iii) justicia de **calidad**.

La definición del problema como **vulneración** de derechos enfatiza la situación observada de ausencia de acceso, que puede ser objetivada a partir de cifras de participación de las personas en este tipo de procesos, y también releva el incumplimiento del Estado de su deber de prestar, o dar acceso a, una justicia civil de calidad a través del cual las personas puedan obtener una tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos, los que finalmente quedan desprotegidos.

El Estado chileno está obligado a poner a disposición de los ciudadanos y ciudadanas instrumentos adecuados para la resolución de los conflictos (**acceso**), que permitan una efectiva tutela del derecho material. Este incumplimiento es más difícil de determinar por mediciones objetivas, y se evidencia a través de la representatividad de los actores que han participado en el diagnóstico.

Finalmente, la dimensión de **calidad** nos dice que no cualquier (tipo de) acceso sirve, y permite entonces evaluar la calidad del mismo a partir de la idoneidad de sus medios, como los mecanismos negociados, los que deben ser también equivalentes en calidad a los medios judiciales.

¿Cuáles son, entonces, los principales efectos del problema que relaciona vulneración, acceso y calidad? Del análisis de la evidencia sobre el diagnóstico que se ha detallado previamente, podemos determinar analíticamente los efectos observados como los siguientes. Primero, uno de los principales efectos derivados de la falta de acceso a la justicia de calidad es que **(i)** las personas defienden sus derechos por sus propios medios, puesto que la ausencia de instancias formales de resolución deriva en la frustración o defensa no-pacífica de derechos. Otro efecto que puede atribuirse a la vulneración del derecho de acceso dice relación con la **(ii)** corrupción del sistema judicial, corrupción en un sentido amplio (de sesgo y parcialidad en las decisiones, de oscuridad y poco fundamento, de inequidad). Por otro lado, podemos visualizar como efecto la **(iii)** pérdida de legitimidad del sistema jurídico, en cuanto la asignación de derechos por la norma se ve vulnerada por la adjudicación que hace un sistema que es sesgado, e incluso pudiendo ser discrecional. Ello lleva inevitablemente a un rechazo de las normas jurídicas.

En el segundo orden de efectos, los que se observan son aquellos relacionados con la pérdida de confianza en las instituciones judiciales y el quiebre de la convivencia pacífica, puesto que no existen instancias legítimas que resuelvan conflictos y que realicen los valores sociales declarados. En último término, lo mismo conlleva un deterioro de la calidad de vida de las personas.

Respecto de las **causas de la vulneración** del derecho de acceso a la justicia de calidad, a partir de los mismos elementos de diagnóstico señalados, ellas pueden ordenarse bajo las siguientes dimensiones:

a) La respuesta del sistema de justicia no es adecuada al conflicto que debe resolver, y ello obedece a algunas causas basales que es posible de señalar:

- La respuesta judicial omite aspectos subyacentes del conflicto, lo que se evidencia no sólo en la falta de participación de la población, sino también en la pervivencia del conflicto una vez que se ha usado el sistema, o la renuncia a él durante su tramitación mediante salidas “anormales” del mismo, que en el sistema de registro se observan como términos administrativos, y que son bastante importantes. En este sentido, una de las principales causas de ello es la rigidez de la oferta judicial, y la ausencia de mecanismos negociados para resolver conflictos.
- A su vez, tampoco es adecuada la respuesta si es tardía o inoportuna, entendida la oportunidad como uno de los atributos centrales de la impartición de justicia. Los tiempos de tramitación de las causas civiles son extensos, y ello contribuye a la percepción (evaluación) de conveniencia de utilización de esta vía. Al respecto, podemos señalar como causas centrales de este problema: la existencia de muchos espacios para la litigación estratégica y la dilación como traba a la resolución judicial, y la ritualidad propia de la justicia civil. No es claro que la excesiva duración de los juicios sea el resultado de sobrecarga en los funcionarios judiciales.
- La respuesta judicial tampoco es adecuada si existen errores en las decisiones judiciales. La corrección de la decisión pasa por contar con jueces preparados y herramientas adecuadas de apreciación de la prueba, así como medios de impugnación adecuados y precisos. Todo ello se evidencia en la ausencia de criterios comunes en la aplicación de la ley en variados temas.
- Tampoco es adecuada la solución si no se respetan las garantías procesales básicas del debido proceso, lo que se debe esencialmente a un sistema probatorio que privilegia la verdad “formal” y el establecimiento de los hechos de acuerdo con criterios tasados, lo que da pie a que la parte que mejor entienda las reglas quede en posición privilegiada, lo que ocurre normalmente con la parte que tiene más recursos para destinar al litigio.
- A mayor abundamiento, es posible observar déficit de regulación de la estructura y organización de los tribunales que merma la independencia del juez, provocando soluciones sesgadas.

b) La respuesta judicial es ineficiente, en cuanto existen muchos espacios para procurar una mejor productividad, menor tiempo de tramitación y mayor calidad de las resoluciones con los mismos recursos. Las causas de este problema tienen que ver con:

- Déficit de gestión de recursos disponibles, en cuanto no existe en todos los casos – especialmente juzgados no reformados- una forma de trabajo que distribuya y controle adecuadamente las labores asociadas a la producción del servicio, siendo especialmente notorio también la ausencia de aprovechamiento de economías de escala en la gestión de recursos, producto de la administración parcelada de cada unidad/tribunal.
- El sistema es también ineficiente debido al déficit de transparencia, en que la información útil para la tramitación de causas y la toma de decisiones de las personas respecto del uso del sistema es muy limitada.
- La ineficiencia se debe también a los altos costos del sistema de justicia. Ello por cuanto los gastos totales operacionales son elevados, considerando la productividad observada del sistema.

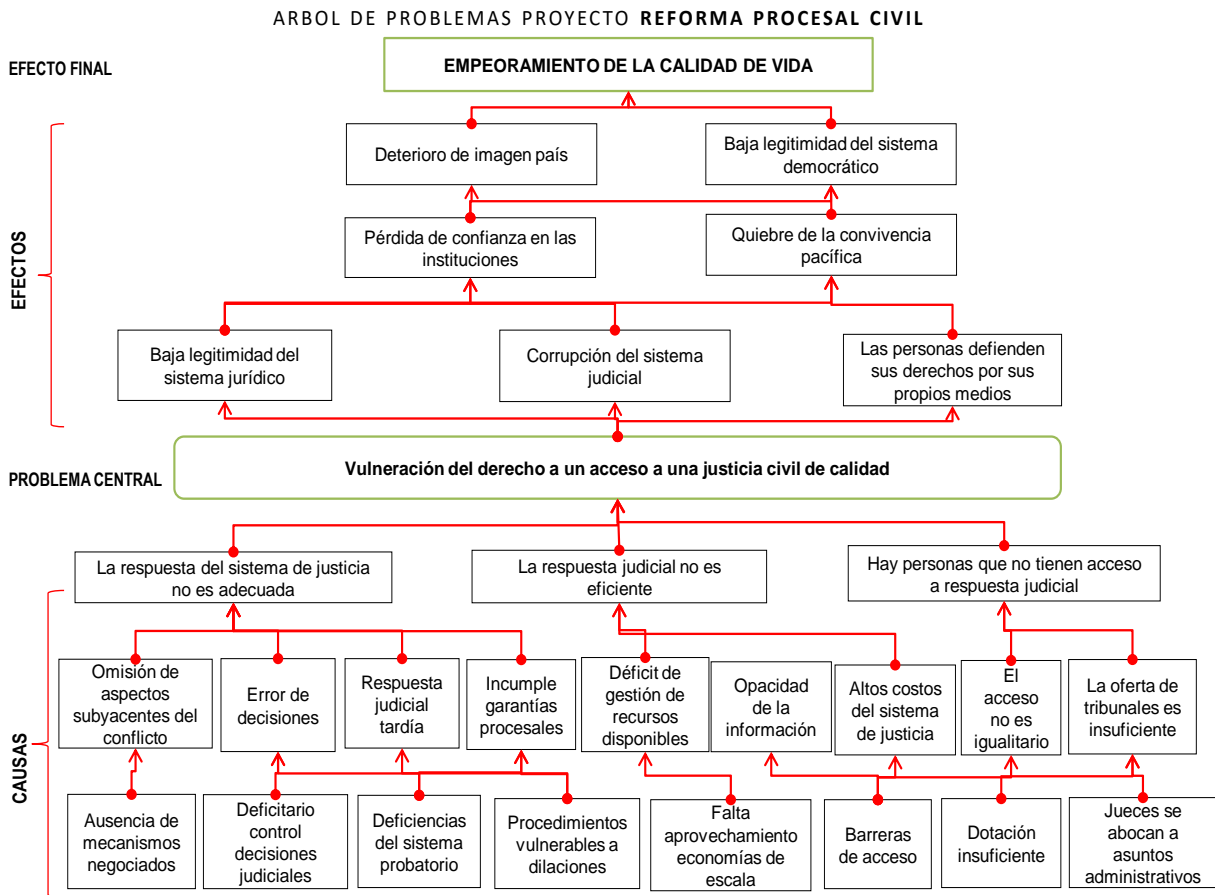
c) Existen personas que **no tienen acceso a la justicia civil, y respecto de las cuales la decisión de uso del sistema está basada en la observación de altos costos y barreras de acceso, aun existiendo conflictos que requieren solucionarse. Las causas del déficit de acceso pueden señalarse como:**

- El acceso a la justicia no es igualitario, es decir, acceden personas que cuentan con mayores recursos para gastar, quienes pueden soportar la pérdida temporal de demandar⁶⁵, lo que se debe a la existencia de barreras como la asistencia letrada obligatoria, los costos de diligencias, lenguaje no comprensible.
- Otra causa de la falta de acceso dice relación con la oferta insuficiente de jueces o funcionarios destinados a atender las necesidades jurídicas. En efecto, el hecho de que los jueces se abocan a labores administrativas o de gobierno judicial merma el tiempo que ellos tienen para conocer de los asuntos, afectando de esta forma los tiempos esperados de respuesta y por ende el costo observado por las personas.

A partir del análisis de todo lo anterior, y de un razonamiento que lleva a cadenas de causalidad entre las distintas variables, se ha llegado a consensuar el siguiente árbol de problemas de la RPC.

⁶⁵ Suponiendo que la demanda es justa y la probabilidad de éxito buena, el costo de destinar dinero a ello, pese a que pueda ser recuperado, es elevado para las personas de escasos recursos o de clase media.

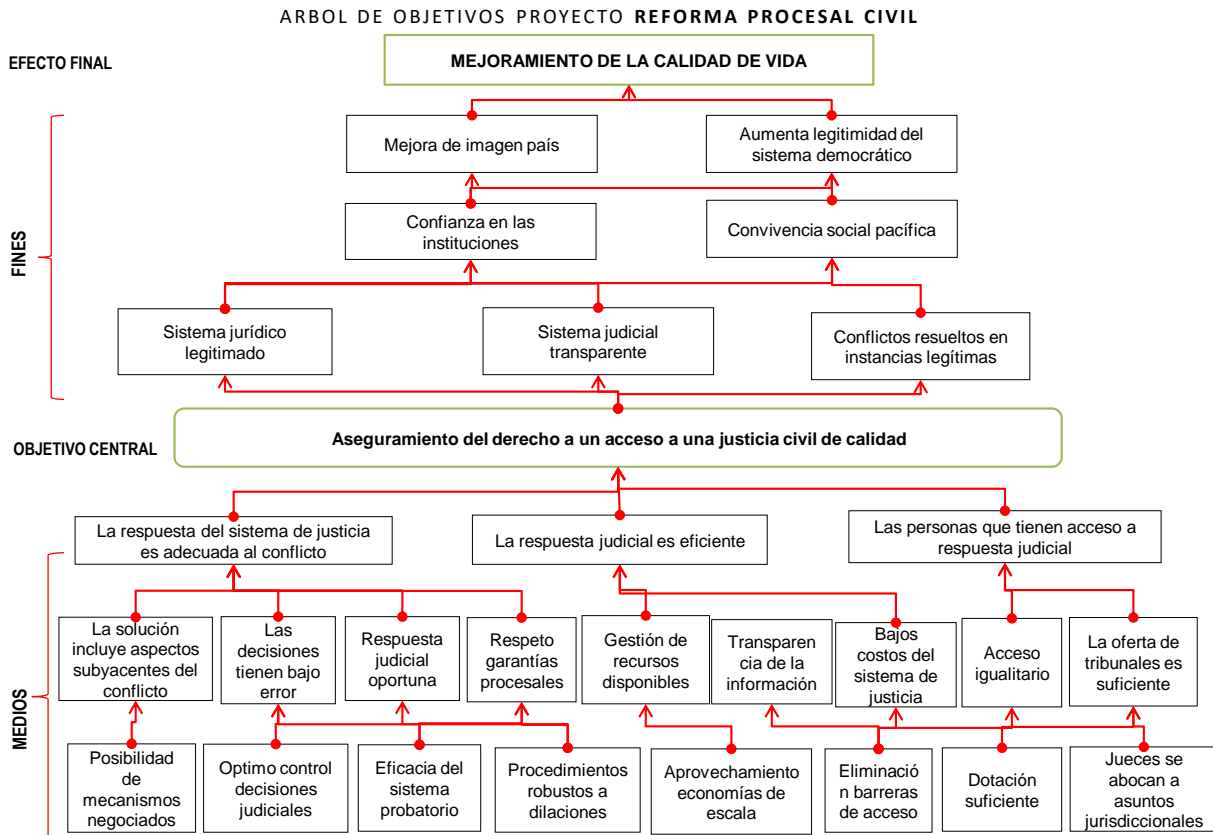
Ilustración 6. Árbol de problemas de la RPC.



Fuente: Estudio Elaboración Rentabilidad Social de la Reforma Procesal Civil.

A partir de lo anterior, el **árbol de objetivos** es el siguiente.

Ilustración 7. Árbol de soluciones (objetivos) de la RPC.



Fuente: Estudio Elaboración Rentabilidad Social de la Reforma Procesal Civil.

En términos generales, de los árboles anteriores se desprende que los efectos y beneficios esperados de la RPC apuntan, básicamente, en **dos direcciones**: los que se identifican como de relación directa y próxima con las acciones a implementar del proyecto, y aquéllos que se evidencian como cambios en el bienestar de la población, derivados de la implementación exitosa de las componentes del proyecto, es decir, ya observados los resultados exitosos más próximos.

3. Propuesta de intervención al sistema judicial chileno: Reforma Procesal Civil

Sobre la base de los problemas identificados en la sección precedentemente, se ha diseñado un proyecto de intervención en el sistema de justicia civil, cuyo objetivo general y objetivos específicos consisten en resolver los problemas detectados.

En las siguientes secciones se muestran los objetivos de la intervención y se describe el modo en que se resolverán los problemas detectados a través de una descripción básica del nuevo sistema de justicia que se propone implantar.

3.1. Objetivo general de la Reforma Procesal Civil

El objetivo general que busca alcanzar la Reforma a la Justicia Civil es **“ampliar el acceso a una justicia civil de calidad”**.

3.2. Objetivos específicos Reforma Procesal Civil

En base a la identificación del problema, la reforma al sistema de justicia civil buscará el cumplimiento de sus dos principales objetivos: acceso y calidad, así como la solución de los problemas específicos presentados en el árbol de problemas a través de la intervención en tres áreas: proceso, organización y recursos financieros.

En el siguiente cuadro se muestra cómo cada una de las acciones planificadas impacta en un área específica (proceso, organización o recursos financieros):

Tabla 19. Acciones a ejecutar por la RPC según objetivo.

Objetivo	Acciones		
	Proceso	Organización	Recursos
Acceso	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incorporar mecanismos negociados gratuitos, como una nueva línea de servicio del tribunal ▪ Crear un procedimiento especial desformalizado para el conocimiento de los asuntos de pequeñas cuantías. ▪ Aumentar los casos en que se autoriza la litigación sin asistencia de abogado. ▪ Eliminar la obligatoriedad del arbitraje en materias particionales de baja cuantía. ▪ Modificar el procedimiento de ejecución, mejorando las herramientas para la realización de bienes, disminuyendo los costos de las mismas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incorporar servicios de orientación y evaluación que les permitan a las personas conocer sus derechos y las alternativas de tratamiento, en algunos casos sin necesidad de abogado. ▪ Incorporar una nueva línea de servicios gratuita para la resolución de conflictos: los mecanismos negociados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asignar una dotación suficiente para que: <ol style="list-style-type: none"> 1. Sean atendidas la mayor parte de las necesidades jurídicas. 2. La atención de cada necesidad jurídica incluya el tiempo suficiente de dedicación por cada perfil de cargo. ▪ Disponer de los medios necesarios para que los funcionarios y jueces tengan la formación especializada que se requiera en las materias propias del sistema de justicia civil. ▪ Disponer de los medios necesarios para la incorporación de las líneas de servicio de orientación y evaluación y mecanismos negociados.
Calidad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exigir en la fundamentación de las sentencias la explicitación de los motivos que produjeron la convicción del juez, y excluir elementos formales. ▪ Establecer un mecanismo de uniformidad jurisprudencial adjudicando dicho rol a la Corte Suprema y dando responsabilidades argumentativas a los demás jueces. ▪ Atribuir al juez facultades para adecuar el procedimiento a las necesidades de cada caso. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establecer una dirección estratégica del sistema judicial con facultades explícitas y eficaces. ▪ Incorporar administración profesional de cada unidad organizacional (tribunal). ▪ Incorporar servicios de orientación y evaluación que le permitan a las personas conocer sus derechos y las alternativas de tratamiento. ▪ Incorporar una nueva línea de servicios de mecanismos negociados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asignar una dotación suficiente para que: <ol style="list-style-type: none"> 1. Sean atendidas la mayor parte de las necesidades jurídicas 2. La atención de cada necesidad jurídica incluya el tiempo suficiente de dedicación por cada perfil de cargo. ▪ Disponer de los medios necesarios para que los funcionarios tengan la formación especializada que se requiera en

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incorporar medios de resolución que consideren los intereses subyacentes de las partes del conflicto. ▪ Asegurar la percepción directa de las pruebas por parte de los jueces. ▪ Prohibir la delegación de la actividad jurisdiccional. ▪ Eliminar los elementos del procedimiento que permiten la extensión innecesaria de su duración. ▪ Incorporar en el procedimiento ejecutivo las herramientas que favorezcan el cumplimiento efectivo de las obligaciones. ▪ Establecer la utilización de herramientas tecnológicas para soportar o apoyar los actos que componen el procedimiento ▪ Disminuir la participación del juez en los procedimientos ejecutivo y no-contencioso ▪ Incorporar la oralidad efectiva en el procedimiento civil. ▪ Establecer la posibilidad de realizar actos por canales telemáticos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establecer unidades organizacionales que concentren la totalidad de jueces necesarios para cada territorio, sin replicar los demás servicios de negocio ni de apoyo. ▪ Evitar la distracción del tiempo de los jueces en asuntos no-jurisdiccionales. ▪ Incorporar unidades organizacionales que presten servicios a nivel transversal para varios tribunales, tales como unidad de subasta electrónica. ▪ Organizar las actividades judiciales que actualmente desarrollan los auxiliares de administración de justicia de modo que se puedan aprovechar economías de escala. ▪ Establecer la utilización de herramientas tecnológicas para soportar o apoyar los actos que componen el procedimiento. ▪ Establecer la posibilidad de realizar actividades por canales telemáticos. ▪ Asegurar la producción de información de calidad acerca del estado de cada una de las causas. ▪ Disminuir la duración efectiva de los procedimientos. ▪ Disminuir el costo efectivo de las causas ejecutivas. ▪ Incorporar la consideración por los usuarios en el funcionamiento de las unidades organizacionales, particularmente de aquellos más vulnerables. 	<p>las materias propias del sistema de justicia civil.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Disponer de recursos que permitan obtener el máximo provecho de la utilización de las herramientas tecnológicas en términos de mejoramiento de la calidad y aumento de la eficiencia. ▪ Establecer los recursos necesarios para el adecuado control de la gestión del sistema de justicia y uso de los recursos públicos asignados. ▪ Establecer la infraestructura para el adecuado desarrollo de los nuevos procedimientos.
--	--	--	--

Fuente: Estudio Evaluación Rentabilidad Social de la Reforma Procesal Civil.

3.3. Respuesta de la RPC a los problemas detectados

La RPC da respuesta a los problemas detectados principalmente a través de la introducción de las siguientes instituciones:

- Creación de nuevas líneas de servicio en los tribunales reformados, modificaciones en los procedimientos adjudicativos y ejecutivos.
- Cambios de organización y funciones de los juzgados.
- Introducción de sedes judiciales.
- Provisión de mecanismos institucionalizados para soluciones negociadas.
- Incorporación de un procedimiento especial para el tratamiento de las pequeñas causas.

- Eliminación del arbitraje forzoso para las particiones y liquidaciones cuyo haber no supere 2.000 UTM.
- Eliminación de otras barreras de acceso.

Se explicarán brevemente cada uno de estos cambios.

3.3.1. Creación de nuevas líneas de servicios en los tribunales reformados, modificaciones a los procedimientos adjudicativos y ejecutivos.

La satisfacción de los objetivos enunciados en la sección precedente se obtiene a través de una intervención al sistema de justicia civil en el que el rol central es ocupado por el tribunal con competencia civil.

Para que la resolución de los conflictos jurídicos civiles dé solución a los problemas detectados, se establecen líneas de producción de servicios a través de los cuales el tribunal cumple tal propósito: la vía de orientación, evaluación y mediación, la vía adjudicativa y la ejecución.

a) Orientación, evaluación y mediación

Como se ha señalado hoy existe en el ámbito civil un vacío respecto de conflictos que no son resueltos por el sistema judicial, ya sea por desconocimiento de los usuarios y usuarias como por barreras de acceso, económicas, culturales, de género, etc.

Un primer paso para solucionar este problema consiste en incorporar al tribunal civil reformado una nueva línea de servicio de orientación y evaluación, que permita al usuario y usuaria, de forma gratuita, recibir orientación acerca de sus derechos y cursos de acción que puedan dar solución a su requerimiento, aun cuando no forme parte de los servicios del tribunal civil, así como interponer una demanda declarativa o ejecutiva o acceder a la vía negociada.

El objetivo de este servicio es evaluar el conflicto y asesorar a las personas para que utilicen el mecanismo más adecuado para la gestión o transformación del mismo.

Por otra parte, la mediación constituye una de las novedades incorporadas en la reforma al sistema de justicia civil y es la forma a través de la cual el tribunal ayuda a las partes en conflicto a lograr un acuerdo que resuelva su problema jurídico.

A través de la mediación, el tribunal ayudará a las partes a generar una solución que incorpore los aspectos subyacentes del conflicto que las afecta.

A efectos de determinar si el conflicto es idóneo para ser resuelto por este tipo de servicio, el tribunal contará con profesionales capacitados para hacer una evaluación socio-jurídica del conflicto y una recomendación particular para cada caso.

Los acuerdos que se alcancen por vía de la mediación tendrán valor de sentencia ejecutoriada.

b) Vía adjudicativa

Es el servicio a través del cual un juez resuelve el conflicto entre las partes decidiendo (adjudicando) a quién de ellas corresponde el derecho en disputa. La decisión a través de la cual el tribunal decide o adjudica el conflicto es la sentencia.

La vía adjudicativa, como se puede apreciar, constituye el servicio que por antonomasia prestan todos los tribunales y es dirigido por el juez. El mecanismo a través del cual el juez obtiene toda la información que requiere para tomar una decisión adecuada es el procedimiento judicial. El procedimiento puede adquirir distintas formas pues su curso se adecúa según la materia tratada y la cuantía en disputa. En el caso del procedimiento civil se distinguirá al proceso ordinario, el sumario y el de pequeña cuantía, denominado sumario simplificado, sin perjuicio de otros que se establezcan en leyes especiales.

La vía adjudicativa es un servicio que ya prestan los tribunales con competencia civil. Sin embargo, la reforma al sistema de justicia civil introducirá un conjunto de cambios profundos al procedimiento judicial que significarán una modificación sustancial de esta actividad, generando no solo un mayor acceso a la justicia para todos los ciudadanos y ciudadanas sino también un sistema de mayor calidad. Entre los cambios más significativos se encuentran el rol activo que tendrá el juez como conductor del proceso, la introducción de la oralidad por medio de audiencias para la recepción de la prueba, la inmediación entre las partes y el tribunal, la continuidad y concentración de las actuaciones, la publicidad, la plena libertad de medios de prueba y su apreciación de acuerdo a las reglas de la sana crítica, entre otros.

Todo lo anterior permitirá mejorar la capacidad del juez para conocer la situación concreta que se le pide resolver, así como ponderar más profundamente los aspectos propiamente jurídicos de la resolución que debe dictar para cada caso.

c) Vía ejecutiva

Es el servicio a través del cual se obtiene de forma coercitiva el respeto de un derecho (cumplimiento de una obligación) que fue declarado como tal en una sentencia, en un acuerdo nacido de la vía negociada o cualquiera de los títulos que la ley considera “títulos ejecutivos”.

Si bien la ejecución forma parte de los servicios que actualmente presta el tribunal con competencia civil, la reforma al sistema de justicia civil introduce una serie de cambios que mejoran su calidad reforzando la protección de los derechos de los deudores y maximizando la capacidad del acreedor para obtener el pago de lo debido.

En razón de lo anterior, se distinguen en la ejecución actividades jurisdiccionales de aquellas meramente administrativas, dejando las primeras en manos del juez y las segundas en unidades o profesionales administrativos especializados. Asimismo, se incorporan al tribunal roles que hasta hoy son atribuidos a auxiliares que deben ser contratados por el acreedor (notificación y embargo) y se reorganiza la realización de la subasta de inmuebles, canalizándola a través de un soporte web. Por otra parte, se introducen elementos que maximizan los derechos de las partes relacionados con la posibilidad de negociar formas alternativas de pago, el acceso a información patrimonial del deudor y la posibilidad de realizar en forma telemática el embargo de ciertos bienes.

3.3.2. Introducción de sedes judiciales

El diseño orgánico de la RPC considera la creación de sedes judiciales, las que constituyen oficinas que se instalan en una localidad distinta de la sede central o lugar de asiento del tribunal, mejorando el acceso a la justicia desde la perspectiva territorial.

En la actualidad, la resolución de conflictos civiles en tribunales, excluidos los tribunales especiales creados fuera de la estructura del Poder Judicial para la resolución de materias específicas (tributarios y aduaneros, asuntos de regulación medioambiental, contratación pública, propiedad industrial; defensa de la libre competencia, etc.) se realiza a través de los juzgados de letras, juzgados de policía local y jueces árbitros. Los juzgados con competencia civil son 220, y se ordenan territorialmente en 136 territorios jurisdiccionales, conformados por una comuna o agrupación de comunas. Estos territorios permiten entregar cobertura del servicio de justicia en todo el territorio nacional.

La creación de los últimos tribunales –Alto Hospicio, Mejillones, Cabo de Hornos - parece dar cuenta de acciones orientadas a la reducción de las barreras físicas que hoy presentan las personas con conflictos de relevancia jurídica. No obstante, la condición de aislamiento en la población a nivel de territorios jurisdiccionales es bastante prevalente, dadas las características geográficas nuestro país, especialmente del centro-sur. De allí que la modificación de criterios de localización de tribunales y la introducción de estas “sedes judiciales” pudiera tener un impacto importante en la cantidad de población que se verán beneficiadas.

De acuerdo a los criterios de localización trabajados, se propone crear 27 sedes judiciales en 76 comunas, de modo que la cobertura territorial alcance a las 212 comunas. Si consideramos que el territorio jurisdiccional de Santiago atiende 21 comunas adicionales, y San Miguel atiende 9 comunas adicionales, la cobertura total –en número de comunas- será del 70% del territorio nacional.

En definitiva, el efecto de la organización espacial que se propone aumenta el área geográfica de cobertura de servicios, lo que favorece el acercamiento de las personas para realizar sus gestiones. Esto tiene efecto positivo en la cantidad de dichas gestiones y, por lo indicado, en los tiempos totales asociados al servicio

(menores costos de transporte y demora). Por lo mismo, evidentemente el efecto directo de esta institución apunta en la dirección de aumentar la solicitud por servicios de justicia civil.

3.3.3. Provisión de mecanismos institucionalizados para soluciones negociadas

El uso de la mediación para resolver conflictos civiles ha estado limitado fundamentalmente a la experiencia de las llamadas Unidades de Justicia Vecinal (UJV). Estas unidades operativas proveían servicios de justicia en algunas comunas de Santiago, entre los años 2011 y 2016, e incluían servicios de orientación, mediación o derivación. Esta oferta de características “multi-puertas” consistió en una política exitosa de acceso a la justicia, cuyos pilares han sido incorporados en la RPC, según se explicará más adelante.

Como se ha señalado, el contenido del derecho de acceso a la justicia es que precisamente las personas tengan la posibilidad de acceder a un servicio de mecanismos negociados para resolver conflictos, lo que significa que hay dos tipos de conflictos que pueden verse “atraídos” hacia esta vía de solución:

- a) Conflictos que hoy resuelven los tribunales civiles, pero que con mejor orientación, asesoría y oferta profesional, las personas habrían preferido la vía negociada.
- b) Conflictos de pequeña cuantía, que hoy no son absorbidos por los tribunales de justicia.

Respecto de (a), la respuesta de mecanismos negociados no necesariamente representa una brecha de acceso, pero sí importa identificarlos puesto que se trataría de casos en que la solución de la RPC será más efectiva y eficiente. Considerando la naturaleza de los asuntos de que conocen los tribunales, es razonable suponer que un número de ellos podría verse tentado por la eficacia, rapidez y cercanía de los mecanismos negociados. Así, se han estimado tasas de participación de la vía negociada en la proyección de causas a tribunales civiles en el contexto de la Reforma Procesal Civil, para los procedimientos declarativos de juicio ordinario, juicio sumario y de baja cuantía.

3.3.4. Incorporación de un procedimiento especial para el tratamiento de las pequeñas causas

Hay un conjunto de materias, principalmente vinculadas con las pequeñas causas, respecto de las cuales se ha planteado la creación de un procedimiento especial desformalizado en el cual la asistencia letrada sea facultativa, con lo cual se eliminaría una barrera de acceso que impedía a un grupo considerable de personas hacer uso del sistema judicial para obtener la solución del conflicto jurídico civil que les aqueja.

3.3.5. Eliminación del arbitraje forzoso para particiones y liquidaciones cuyo haber no exceda las 2.000 UTM

En la actualidad, una limitación de acceso a la justicia dice relación con el **costo del arbitraje**, especialmente en aquellos casos en que la ley impone la decisión de ciertos conflictos mediante un juez árbitro –y no necesariamente con un problema de acceso físico a este juez. Así, existen materias en que la ley obliga a las personas a someter sus conflictos a la resolución de un árbitro privado, lo que excluye de la resolución de esos conflictos a las personas que no tienen ingresos suficientes para pagar las tarifas de este servicio.

Sobre lo anterior, cabe tener presente que el cobro mínimo de honorarios por arbitraje oscila entre las 30 UF (cerca de \$780.000) y 50 UF (alrededor de \$1.300.000). En ambos casos se añade un porcentaje sobre la cuantía de la causa⁶⁶.

La RPC remueve la barrera anterior **suprimiendo la figura del arbitraje forzoso** para los casos de partición y liquidación de bienes de toda clase de comunidades, sociedades civiles, regímenes de sociedad conyugal y partición en los gananciales, y demás casos que establezca la ley, **cuyo haber partible o liquidable sea igual o inferior a 2.000 UTM**, creándose al efecto, un nuevo procedimiento cuyo conocimiento le corresponderá a los tribunales civiles reformados.

3.3.6. Eliminación de otras barreras de acceso

Junto con los cambios normativos, se han diseñado también mejoramientos de los procesos de soporte y transversales. Algunos de ellos se traducen en mejoras claras respecto de la facilidad de la tramitación de las causas, acceso a información, posibilidad de asistencia remota, etc., a lo que debe sumarse la ya vigente Ley de Tramitación Electrónica que ha adelantado la implementación del expediente electrónico inicialmente prevista en el Proyecto. Esto ciertamente debería tener incidencia en la demanda por servicios, dados los menores costos de transacción que implica la propuesta, disminuyendo así las barreras de acceso al servicio.

Asimismo, para algunos procedimientos (pequeñas causas, ejecutivos, particiones y asuntos no contenciosos) se contempla la asistencia letrada facultativa, lo que constituye una eliminación de costos iniciales para los usuarios y usuarias con lo que se espera un aumento de ingresos de conflictos principalmente de baja cuantía que hoy por un tema de costos no acceden al sistema de justicia.

3.4. Población beneficiada con la Reforma al Sistema de Justicia Civil

Las líneas de servicio que prestará el tribunal con competencia civil irán en beneficio de todos los usuarios y usuarias del mismo. Desde esa perspectiva, en esta sección se describe la población beneficiada con la reforma al sistema de justicia civil.

La **población referencial** de la intervención es la población total del país, por cuanto todas y todos los habitantes son titulares de derechos relacionados con el ámbito civil que, potencialmente, podrían ser desconocidos por otra persona. En consecuencia, la población referencial se estima en 17.865.185 personas⁶⁷.

Se considera **población potencial**, por su parte, a la cantidad de personas que efectivamente son afectadas por un conflicto jurídico de tipo civil. La determinación más cercana de personas que se encuentran en esta situación se puede obtener de la ya citada encuesta de necesidades jurídicas del año 2014⁶⁸. En dicho estudio, se contabiliza la cantidad de personas que han tenido necesidades jurídicas, entendiendo por tales a aquellas que *“tiene un problema jurídico que requiere la prestación de un servicio jurídico”* (Freedman,

⁶⁶ CLIODINÁMICA, *Radiografía del Sistema Arbitral Chileno*, Diciembre 2013, pp. 44 y ss.

⁶⁷ Población proyectada por el INE para el año 2015, según proyección del año 2008 (INE, 2008).

⁶⁸ (GfK Adimark Chile, 2015)

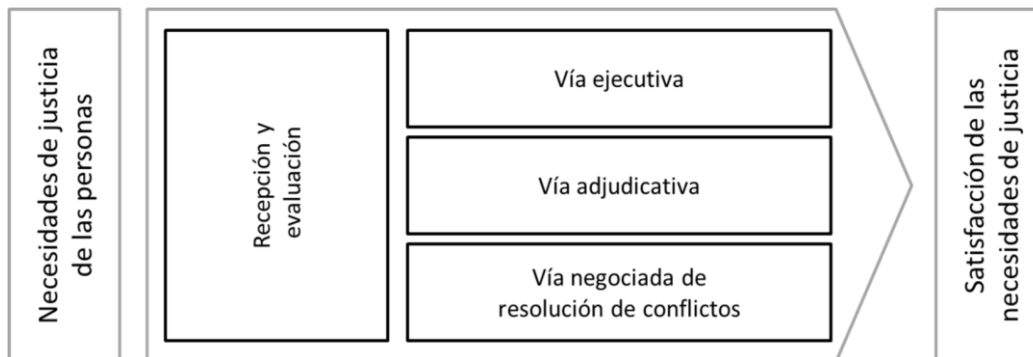
2007). De acuerdo a los resultados del estudio, en el período de un año se proyecta un total de **6.026.758** personas que han tenido una necesidad jurídica de carácter civil. Todas estas personas están en la situación que, de acuerdo a la nomenclatura de la pirámide del conflicto⁶⁹ viven una situación consciente de lesión de un derecho (*perceived injurious experience* PIE).

Finalmente, la **población objetivo** de la intervención que se propondrá está constituida por la parte de la población potencial que estima que el problema debe ser resuelto y, en consecuencia, ha llevado a cabo acciones concretas al efecto (buscar asesoría legal, denunciar, amenazar, etc.). En la nomenclatura de la pirámide de los conflictos, se trata de las personas que han llevado a cabo el proceso de *claiming*. El estudio de necesidades jurídicas indica que cada año hay **2.049.098** personas en esta situación.

3.5. Síntesis: Reforma al sistema de justicia civil

Las secciones anteriores muestran el propósito central de la reforma al sistema de justicia civil y sus objetivos específicos. Adicionalmente, se presentan los servicios a través de los cuales se pretende proporcionar a la ciudadanía la satisfacción de su necesidad, vale decir, la resolución de sus conflictos jurídicos civiles. Lo anterior permite configurar un esquema en que la atención de las necesidades se centraliza en un órgano (el tribunal con competencia civil), el que ofrece cuatro líneas de servicio para satisfacer dicha necesidad de resolución, como se muestra en la siguiente ilustración.

Ilustración 8. Líneas de servicio del tribunal con competencia civil para satisfacer la necesidad de resolución de conflictos jurídicos civiles.



Fuente: Elaboración propia.

El tribunal con competencia civil será el canalizador central de las necesidades de resolución, pero no monopoliza dicho rol pues las personas siguen teniendo la posibilidad de recurrir al arbitraje como forma de resolución privada de conflictos. La diferencia estará en que se eliminará el carácter forzoso del arbitraje para las particiones y liquidaciones cuyo haber sea inferior a 2.000 UTM, favoreciendo el acceso a la justicia. En consecuencia, si las personas deciden requerir al Estado la resolución de sus conflictos jurídicos civiles, será el tribunal con competencia civil el órgano a través del cual obtendrán la satisfacción de su necesidad.

El tribunal resolverá en forma adjudicativa todos los conflictos en que las partes no acepten la resolución a través de la vía negociada. La vía adjudicativa estará dotada de una batería de procedimientos legales que

⁶⁹ (Galanter, 1983) reading the landscape of disputes: what we know and don't know (and think we know) about our allegedly contentius and litigious society. *UCLA Law Review*, 31(4), 5-71.

permitirán asegurar que la sentencia resolverá el conflicto del modo en que la ley lo prescribe para el caso concreto. Concretamente, tales procedimientos refuerzan el rol del juez en la conducción del juicio, entregándole herramientas que le permiten guiar el proceso y adecuarlo a las necesidades de las partes, introducen la oralidad, aseguran la intermediación, permiten al juez valorar racionalmente los medios de prueba y lo obligan a fundamentar más profundamente su decisión. Por otra parte el sistema de impugnación concentrará el trabajo de las Cortes de Apelaciones en la depuración de errores, en tanto que dedica a la Corte Suprema a asegurar que la jurisprudencia sea uniforme para todas personas.

Este cambio en el modo de adjudicar representa un cambio cualitativo de envergadura, que se proyecta, además, a los demás componentes del presente proyecto: Si la jurisprudencia es uniforme y clara, los márgenes de incertidumbre respecto a la resolución de un conflicto actual se reducen, lo que facilitaría la producción de soluciones negociadas; por otra parte, una solución que es comprendida por la ciudadanía como más acorde con las leyes vigentes debiese tener un margen de acatamiento más alto que una solución cuestionada.

Las soluciones obtenidas por la vía de la mediación, por su parte, involucrarán los intereses y situaciones de las partes que son subyacentes al conflicto, lo que significará que la solución será más completa y mutuamente beneficiosa. Lo anterior también se traduce en un margen de acatamiento mayor. Por otra parte, la existencia de una jurisprudencia clara y homogénea significará que la parte a la cual asiste el derecho no aceptará soluciones negociadas que le nieguen lo que podría obtener por la vía adjudicativa. Esto implica que las soluciones negociadas, junto con ser mejores por comprender más aspectos y ser más acatables, serán también acordes con el derecho vigente pues de otra manera no serían aceptadas por las partes.

Los derechos de las personas, sea que se hayan establecido a través de una sentencia, un acuerdo de las partes u otro instrumento de los que la ley califica como “título ejecutivo” serán más susceptibles de ser ejecutados por cuanto el procedimiento ejecutivo contendrá mejores herramientas para asegurar el cobro y disminuirá los costos de la ejecución (que actualmente generan barreras de acceso que implican que su uso actual se restrinja a las oficinas de cobranza). El cobro será, además, más legítimo pues la defensa de los deudores será más real: el análisis de la admisibilidad será profesionalizado y existirá la posibilidad formal de ofrecer formas de pago alternativo.

La certeza de que el pago se puede obtener con el apoyo del sistema judicial a un bajo costo representará un incentivo a pagar voluntariamente. De todos modos, sea que el respeto de los derechos de las personas se obtenga por el uso de la vía ejecutiva o por el cumplimiento espontáneo (incentivado por la existencia de un mecanismo de cobro eficaz), los derechos de las personas serán más efectivos.

La eliminación de la obligatoriedad de contar con abogado para un grupo de casos significará la eliminación de una barrera que impedía a un grupo considerable de personas hacer uso del sistema judicial para obtener la solución del conflicto jurídico civil que les aqueja. La reducción del costo de diligencias como la notificación y el embargo, producida por la re-organización eficiente de dichas actividades, también reducirá la incidencia de esos costos como barreras de acceso al uso del sistema judicial. El mismo efecto tendrá la eliminación del cobro de diligencias que en el nuevo procedimiento serán asumidas por el tribunal, como las declaraciones de los testigos, peritos y pruebas confesionales.

La capacidad de trabajo del tribunal no representará una limitación para los ciudadanos y ciudadanas dado que el tamaño de la oferta será el adecuado para atender la totalidad de requerimientos de la ciudadanía. De este modo se hará frente a la situación indicada por el análisis de datos mostrado en una sección anterior, conforme al cual la demanda se ajusta actualmente al tamaño de la oferta (lo que significa que actualmente hay un filtro oculto de acceso conforme al cual acceden al sistema sólo las personas que están en condiciones de internalizar los costos del uso del sistema).

Todos los elementos anteriores permitirán que la ciudadanía considere al sistema judicial como el órgano del Estado a través del cual se puede resolver la situación que se produce cuando el derecho de una persona es desconocido o negado. A ello se añadirán elementos que reforzarán esta imagen, como la adecuación de la organización a las necesidades de los usuarios y usuarias a través de un área específicamente destinada a atender y evaluar las necesidades del público.

4. Bibliografía

- Albers, P. (2008). *The assessment of court quality: a breach of the independence of the judiciary or a promising development?* Recuperado el 22 de agosto de 2014, de Sitio web de European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ): http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/Qualityofjudiciary_en.asp
- Aldunate Lizana, E. (2001). La Constitución Monárquica del Poder Judicial. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, 193-207.
- Canal 13. (21 de agosto de 2013). *www.13.cl*. Recuperado el 8 de mayo de 2015, de <http://www.13.cl/programa/contacto-t23/capitulos/remates-de-casas-los-duenos-del-negocio>
- CAPJ, Departamento de Desarrollo Institucional. (2012). *Índice de Calidad de la Justicia*. Santiago: Corporación administrativa del Poder Judicial.
- CAPJ, Departamento de Desarrollo Institucional. (2015). *Funcionamiento del Centro Integrado de Notificaciones Judiciales de Santiago*. Santiago: Corporación Administrativa del Poder Judicial.
- CEAL. (2014). *Propuesta de un modelo de perfil y formación del juez civil en la nueva justicia procesal civil*. Valparaíso: Centro de Estudios y Asistencia Legislativa. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Centro de gobierno corporativo y mercado de capitales de la Universidad de Chile. (2014). *Análisis de los mecanismos de toma de decisiones y apoyo al gobierno judicial. Informe resumen final*. Santiago de Chile: Poder Judicial de Chile.
- CEPEJ. (2014). *Report on "European judicial systems - Edition 2014 (2012 data): Efficiency and quality of justice"*. Estrasburgo: European Commission for the Efficiency of Justice.
- CEPEJ-GT-QUAL. (2007). *Quality of the judiciary and courts (a check list)*. Estrasburgo: Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia.
- Clodinámica, asesorías, consultoría e ingeniería limitada. (2013). *Radiografía del sistema arbitral chileno*. Santiago de Chile: Ministerio de Justicia.
- Coase, R. (1992). El problema del costo social. *Estudios Públicos*, 81-134.
- Corte Suprema de Chile. (2009). *Acta 27-2009. Aplicación del artículo segundo de la ley 18.120 a los procedimientos ejecutivos*. Santiago de Chile: Poder Judicial.
- Corte Suprema de Chile. (2011). *Acta 34-2011. Auto acordado que complementa la instrucción contenida en el acta 27-2009, sobre aplicación del artículo segundo de la ley 18.120 y regula los procedimientos administrativos asociados a las causas denominadas como 'masivas'*. Santiago de Chile: Poder Judicial.
- Court of Appeal of Rovaniemi, Finland. (2006). *How to asses quality in the Courts? Quality BENCHMARKS for adjudication are a means for the improvement of the activity of the courts*. Rovaniemi: International Consortium for Court Excellence.
- Cumbre Judicial Iberoamericana. (2012). *Decálogo Iberoamericano para una justicia de calidad*. Buenos Aires: Cumbre Judicial Iberoamericana.

- Damâska, M. (2000). *Las caras de la justicia y el poder del Estado. Análisis comparado del proceso legal*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- DGMJ. (2015). *Sitematización de la información levantada en la mesa de trabajo con la Asociación Nacional de Magistrados en el marco del proyecto Tribunales de Ejecución*. Santiago: Dirección de Gestión y Modernización de la Justicia, Ministerio de Justicia.
- Flores Monardes, Á. (2005). Gobierno judicial: El caso chileno. La reforma olvidada. *Estudios de la Justicia*, 127-145.
- Freedman, D. (Octubre de 2007). La relevancia de las investigaciones de Necesidades Jurídicas Insatisfechas NJI. *Políticas Públicas/Recomendación*(45).
- Galanter, M. (Octubre de 1983). reading the landscape of disputes: what we know and don't know (and think we know) about our allegedly contentius and litigious society. *UCLA Law Review*, 31(4), 5-71.
- GfK Adimark Chile. (2015). *Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la justicia*. Santiago, Chile: Ministerio de Justicia.
- INE. (2008). *Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo y Edad. Regiones Urbana - Rural Período de Información: 1990-2020*. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas.
- International Consortium on Court Excellence. (2013). *THE INTERNATIONAL FRAMEWORK FOR COURT EXCELLENCE* (Segunda ed.). Virginia: Natioal Center for State Courts.
- Inversiones HOLOS S.A. (2013). *Análisis y evaluación del modelo de tribunales y servicios judiciales*. Santiago: Poder Judicial.
- ISO. (2005). Norma 9000. *Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario*. Ginebra, Suiza.
- Muñoz Gajardo, S. (noviembre de 2008). Procedimientos para tribunales que tramitan con carpeta electrónica. *Seminari de Justicia Digital*. Santiago de Chile.
- NCSC. (1987). *Trial Court Perfomance Standards*. Williamsburg, VA: NCSC, National Center for State Courts.
- NCSC. (2008). *CourTools*. (N. N. Courts, Editor) Recuperado el 2 de septiembre de 2014, de Giving the courts the tools to mesure success: <http://www.courtools.org/>
- Núñez, R. (2005). Crónica sobre la reforma del sistema procesal civil chileno (fundamentos, historia y principios). *Revista de estudios de la justicia*(6), 175-189.
- Ortegón, E., Pacheco, J., & Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES (CEPAL).
- Paredes, R., Crisosto K., A., & Martí C., P. (2014). Judicial versus Private Auctions: Better without Protection? *Estudios de Economía*, 171-186.
- Poblete [coord.], O., & otros. (2009). *Informe del Foro Procesal Civil*. Santiago de Chile: Ministerio de Justicia.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Rechtspraak. (2008). *Quality of the judicial system in the Netherlands / Qualité du système judiciaire néerlandais*. La Haya: de Rechtspraak [Consejo de la Magistratura de los Países Bajos].

- Riego, C. (2015). El sistema de "case management" y su aplicación en el contexto chileno. *Sistemas Judiciales*(18), 76-82.
- Sociedad de Desarrollo Tecnológico. Universidad de Santiago de Chile. (2014). *Estudio de la tutela judicial en Chile*. Santiago de Chile: Poder Judicial de Chile.
- Squella [Pdte.], A., & otros. (2014). *Informe de la comisión encargada de estudiar la procedencia de la acusación constitucional deducida en contra del Ministro de la Corte Suprema, señor Héctor Carreño Seaman*. Valparaíso: Cámara de Diputados.
- SUSTENTANK LTDA. (2013). *Estudio de factibilidad técnica y económica de implementación de un modelo de Oficial de Ejecución*. Santiago: Ministerio de Justicia.
- SUSTENTANK LTDA. (2014). *Caracterización de los territorios jurisdiccionales en el contexto de la reforma procesal civil*. Santiago: Ministerio de Justicia.
- SUSTENTANK LTDA. (2015). *Caracterización del Trabajo en los Tribunales Civiles, Letras del Trabajo y Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional*. Santiago: Ministerio de Justicia.
- Sustentank Ltda. (2015). *Caracterización del trabajo en los tribunales civiles, de letras de letras del trabajo y de cobranza laboral y previsional*. Santiago de Chile: Ministerio de Justicia.
- SUSTENTANK LTDA. (2015). *Proyección de demandas*. Santiago de Chile: Ministerio de Justicia.
- Universidad Católica de Temuco. (2013). *Recursos en el derecho comparado. Un estudio para la reforma procesal civil en Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Justicia.
- Vargas, M. (12 de Marzo de 2015). Reforma procesal civil y caso Penta. *El Mercurio*, pág. 2.
- Vergara [Ed.], M., & otros. (2013). *Bases para la reforma al sistema de ejecución en el proceso laboral. Informe Ejecutivo*. Santiago: IEJ - CEJA - OIT - Asociación Gremial de Abogados Laboralistas de Chile.
- Villadiego Burbano, C. (2012). *Los sistemas de justicia no penal en América Latina: Estructura e información de la justicia civil, mercantil, laboral, de familia y contencioso-administrativa*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de la Justicia de las Américas CEJA.
- Zapata, P. (2007). La función judicial en Chile. En J. Couso, & F. Atria, *La Judicatura como organización*. Santiago: Expansiva, Instituto de Estudios Judiciales.