

# INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2017



CENTRO DE DERECHOS  
HUMANOS **udp**

FACULTAD DE DERECHO

Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales;  
Tomás Vial Solar (editor general) / Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile  
2017

Santiago de Chile: la universidad: Centro de Derechos Humanos, Facultad de  
Derecho de la universidad, 2017, 1ª edición, p. 472, 15 x 23 cm.

Dewey: 341.4810983

Cutter: In38

Colección Derecho

Incluye presentación de los Dres. Tomás Vial Solar y Lidia Casas Becerra  
directora del Centro de Derechos Humanos de la universidad, notas al pie de página  
y biografías de los autores del informe 2017.

Materias:

Chile. Derechos Humanos.  
Derecho al agua potable. Chile.  
Empresas, aspectos sociales.  
Derechos del niño. Chile  
Personas LGTBI. Aspectos jurídicos.  
Inmigrantes, situación jurídica.  
Multiculturalismo, Chile.  
Derechos de pueblos indígenas.  
Identidad cultural. Chile.  
Privacidad.  
Control de la policía.  
Derecho de acceso a la justicia.

## INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2017

©VV.AA.

©Ediciones Universidad Diego Portales, 2017

Primera edición: noviembre de 2017

ISBN 978-956-314-392-8

Universidad Diego Portales  
Facultad de Derecho  
Av. República 105  
Teléfono (56-22) 676 2601  
Santiago de Chile  
[www.derecho.udp.cl](http://www.derecho.udp.cl)

Editor general: Tomás Vial

Edición: Vicente Parrini

Diseño: Marisol González

Impreso en Chile por Salesianos Impresores S.A.



Licencia Creative Commons: Reconocimiento – No comercial – Compartir igual: Los artículos de este libro se distribuyen bajo una Licencia Creative Commons. Pueden ser reproducidos, distribuidos y exhibidos bajo la condición de reconocer a los autores / las autoras y mantener esta licencia para las obras derivadas.

Las opiniones, análisis, conclusiones o recomendaciones expresadas en los artículos corresponden a las y los autores.

# **EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA CIVIL EN CHILE<sup>1</sup>**

- 1 Capítulo elaborado por Macarena Vargas y Ricardo Lillo. Este trabajo contó con la colaboración de Claudio Fuentes, profesor Facultad de Derecho Universidad Diego Portales. Agradecemos también la participación de los siguientes alumnos: Giselle Carter, Ignacio Fuentes, Gabriela González y Daniela Soto.



## **SÍNTESIS**

El acceso a la justicia es un derecho fundamental que exige a los Estados garantizar que todos los ciudadanos que así lo requieran puedan recurrir al sistema de justicia y obtener una respuesta efectiva a una necesidad legal, normalmente asociada a la resolución de un conflicto o disputa de relevancia jurídica. Sin embargo, en nuestro país, por razones de diversa índole, una serie de asuntos de alta prevalencia entre la población, y que potencialmente no deberían representar mayor complejidad para el sistema, no logran ser conocidos por parte de la justicia ordinaria. Ello representa una seria limitación al derecho de acceso a la justicia y, en consecuencia, un incumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado. Caracterizar este tipo de conflictos y analizar el nivel de cumplimiento de aquellos estándares fijados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos al respecto, es el objetivo del trabajo que a continuación se presenta.

*PALABRAS CLAVE: acceso a la justicia, justicia civil, necesidades legales insatisfechas.*



## INTRODUCCIÓN

En los *Informes* de los años 2007, 2008 y 2010, se han destinado capítulos para analizar el cumplimiento de los estándares desarrollados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en materia de acceso a la justicia. En cada uno de ellos se han analizado diversos aspectos del sistema de justicia para brindar un estudio acabado no solo de los estándares normativos, sino también de su funcionamiento concreto.

En el *Informe 2007* se examinó la entonces reciente reforma a la justicia de familia, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 19.968 que creó, en 2005, los Tribunales de Familia. En ese artículo se llamó la atención sobre diversos problemas en su implementación, los que más tarde dieron origen a la elaboración de una serie de mejoras normativas.<sup>2</sup>

En el capítulo del año 2008, junto con desarrollar conceptualmente el acceso a la justicia como un derecho humano fundamental, se analizaron los diversos mecanismos nacionales para brindar asistencia jurídica gratuita. Se señalaba que las corporaciones de asistencia judicial, los abogados de turno y el privilegio de pobreza, por razones técnicas, operativas y de financiamiento, no permitían dar pleno cumplimiento a las normas internacionales y constitucionales. Se destacaba, también, la irrupción de figuras como la Defensa Penal Pública y las Oficinas de Defensa Laboral (ODL) que, aunque permitieron aumentar los niveles de acceso a sectores desaventajados, dejaban en evidencia importantes desigualdades en la cobertura y calidad de sus servicios.<sup>3</sup>

Finalmente, en el *Informe 2010* se evaluó el cumplimiento de estándares internacionales en materia de acceso a la justicia para mujeres

2 *Informe 2007*, pp. 137 a 159. Para mayor información, véase también: Ministerio de Justicia, *Antecedentes Generales Ley 20.286*, 2013; Pedro García, "Herramientas de Gestión Judicial para los Juzgados de Familia", *Revista de Derecho (Universidad Católica de la Santísima Concepción)*, Vol. 1, N° 25, 2012, pp.155-181.

3 *Informe 2008*, pp. 175 a 206.

víctimas de violencia doméstica. Como se señalaba en dicha oportunidad, para la adecuada protección de los derechos de las afectadas no basta solo con la existencia de una ley, sino que es necesario que se produzca un real acceso a la justicia, permitiendo a las víctimas obtener una respuesta estatal pronta y eficaz.<sup>4</sup>

En el actual *Informe*, hemos querido revisitar los estándares internacionales en la materia para analizar qué tipo de avances y/o retrocesos ha experimentado el Estado chileno en el cumplimiento de sus obligaciones. Nos centraremos en un aspecto específico y poco explorado en nuestro país: el nivel de acceso al sistema de justicia civil. Entendemos por justicia civil en un sentido amplio, la provisión de servicios legales para casos civiles, cuyo conocimiento hoy se encuentra radicado principalmente en los tribunales de letras con competencia en lo civil y, en alguna medida, en los juzgados de policía local.

Nos interesa abordar esta área pues, desde hace años, se viene denunciando que la justicia civil se encuentra cooptada por grandes empresas como la banca y el *retail* que persiguen la cobranza de sus créditos, mientras los casos donde se discuten controversias de ciudadanos comunes y corrientes –como un problema de arriendo– representan una bajísima proporción de la carga de trabajo de los tribunales civiles. Algo similar ocurre en la justicia de policía local: se encuentra saturada, principalmente, por causas de infracción a la ley del tránsito y no pago del peaje electrónico (TAG), mientras que los problemas que afectan a los consumidores –una de las materias de competencia de estos tribunales– no alcanzan siquiera al 1,0% del total de causas ingresadas.

A ello hay que añadir que existe una amplia gama de conflictos de baja complejidad y poca cuantía que no encuentran hoy en la justicia civil una respuesta ágil y accesible. Nos referimos, por ejemplo, a conflictos cotidianos –lo que se ha denominado pequeñas causas– como problemas por productos defectuosos, cobro de bajos montos de dinero o conflictos de convivencia vecinal, para cuyos involucrados el acceso a la justicia se ve lejano y costoso, principalmente por el tiempo y dinero que ello demanda y porque los procedimientos judiciales, por lo general, no son sensibles o no recogen las particularidades de este tipo de asuntos. Así, por ejemplo, es probable que quien se vea afectado por un problema de filtración de agua proveniente de la casa vecina lo pensará dos veces antes de acudir a un tribunal a ejercer las acciones legales que la ley le franquea. Esta omisión se produce porque acudir al sistema de justicia implica iniciar un procedimiento que, por regla general, un ciudadano de a pie desconoce;

4 *Informe 2010*, pp. 183 a 212.

porque, además, en la mayoría de los casos requiere de asesoría letrada si desea tener éxito en su demanda, y significará, asimismo, disponer de tiempo para hacer algunas gestiones o asistir al tribunal en caso de audiencias u otras comparecencias. Lo señalado opera –qué duda cabe– como un poderoso desincentivo para acudir al sistema de justicia formal.

¿Qué sucede entonces con este tipo de conflictos? ¿Encuentran solución en el sistema de justicia formal o quedan irresueltos? ¿Qué ha hecho el Estado chileno en los últimos años para abordar este tipo de controversias y cumplir con los estándares internacionales en esta materia? ¿Cumple los estándares internacionales de acceso a la justicia un sistema que conoce principalmente del cobro de deudas de grandes empresas, infracciones de tránsito y de cobro de peajes?

En este capítulo queremos analizar algunas de las iniciativas implementadas en los últimos años, así como algunas propuestas de reformas, con el fin de evaluar de qué manera nuestro país se ha hecho cargo de los problemas de acceso a la justicia civil.

Veremos que los datos existentes muestran un panorama desolador. No solo hay una gran cantidad de necesidades legales insatisfechas en materia civil, sino que además el Estado en estos últimos años –habiendo tenido oportunidades de hacer algunas reformas o plantear propuestas de cambios– no ha explorado la posibilidad de incorporar nuevos procedimientos o instituciones procesales que se hagan cargo de estas necesidades. Por el contrario, la única experiencia de carácter estatal implementada en esta materia, las Unidades de Justicia Vecinal impulsadas por el Ministerio de Justicia en 2011, han sido recientemente disueltas.

En este capítulo, en primer lugar, se analizan los estándares internacionales en materia de acceso a la justicia, desarrollados en el sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos y, también, en el sistema universal y el europeo. En segundo lugar, y a partir de estudios efectuados desde los años noventa en adelante, se realiza un diagnóstico sobre las principales necesidades legales que plantean los ciudadanos y los caminos que siguen para resolverlas. En tercer lugar, se analiza el proyecto piloto de Unidades de Justicia Vecinal y el proyecto de ley de reforma a la justicia civil presentado, en 2012, al Congreso Nacional. Finaliza este capítulo con algunas conclusiones y recomendaciones.

## **1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA**

El acceso a la justicia, como derecho fundamental, resulta esencial para el correcto funcionamiento de un Estado democrático de derecho, pues

sirve para garantizar y hacer efectivos los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Tal como señalan Cappelletti y Garth, si bien ha habido una importante ampliación de los derechos sustantivos con el objeto de crear sociedades más igualitarias y justas, hoy el desafío es cómo hacer efectivos esos derechos.<sup>5</sup>

Aunque existen diferencias al momento de delimitar conceptualmente el acceso a la justicia, suelen incluirse dentro de este concepto diversas dimensiones: la posibilidad de llegar al sistema judicial contando con la representación de un abogado; de obtener un pronunciamiento judicial en un tiempo prudencial; de conocer los derechos y los medios para poder ejercerlos y de contar con asistencia jurídica gratuita para los sectores más desaventajados, entre otras.<sup>6</sup>

Más allá de las dificultades dogmáticas para definir el concepto de acceso a la justicia, pareciera que lo relevante es que, tanto a nivel internacional (sistema universal,<sup>7</sup> interamericano<sup>8</sup> y europeo)<sup>9</sup> como a nivel nacional,<sup>10</sup> se reconoce que se trata de un derecho humano y como tal entraña obligaciones positivas y negativas para los Estados.<sup>11</sup> Existen dos formas de comprender este derecho. En un sentido estricto, el acceso a la justicia es entendido como "...la capacidad para acudir a los tribunales y obtener una resolución justa sobre un conflicto o disputa...".<sup>12</sup> Otra óptica propone una mirada amplia, en virtud de la cual los Estados tienen la obligación de garantizar no solo la posibilidad efectiva de acceder a los tribunales (acceso al

- 5 Mauro Cappelletti y Bryant Garth, *El acceso a la justicia, la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 59.
- 6 Haydée Birgin y Beatriz Kohe, "El acceso a la justicia como derecho", en Haydée Birgin y Beatriz Kohe, comp., *Acceso a la Justicia como garantía de igualdad, Instituciones, actores y experiencias comparadas*, Buenos Aires, Biblos, 2006, pág. 20.
- 7 Véase: Asamblea General de las Naciones Unidas, *La extrema pobreza y los derechos humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, A/67/278, 2012, p. 4.
- 8 Véase: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales e Instituto de Estudios Judiciales, *Manual Autoformativo sobre Acceso a la Justicia y Derechos Humanos en Chile*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010.
- 9 Véase: Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Handbook on European Law Relating to Access to Justice*, Luxemburgo, Consejo de Europa, 2016.
- 10 Gonzalo García y Pablo Contreras, "El Derecho a la Tutela Judicial y al Debido Proceso en la Jurisprudencia", *Estudios Constitucionales*, Año 11, N° 2, 2013, pp. 229-282, p. 246.
- 11 Recalcamos este punto porque no ha sido siempre así. Por ejemplo, en el ámbito del Consejo de Europa, en el caso *Golder vs. United Kingdom* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, uno de los argumentos del Gobierno era negar la existencia de ese derecho dentro del artículo 6° del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Golder vs. United Kingdom*, 21 de febrero de 1975, párr. 22.
- 12 Santos Pastor, *Análisis Económico de la Justicia y Reforma Judicial*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2006, p. 417.

proceso en un sentido estricto), sino también a otro tipo de dispositivos que permitan a las partes resolver sus conflictos en forma directa y colaborativa, como es el caso de la mediación, la negociación, o la conciliación. En este sentido amplio, se incluye también la noción de una protección o tutela judicial efectiva<sup>13</sup> que asegure a los ciudadanos la posibilidad de obtener una respuesta congruente sobre el fondo del asunto planteado y que, en caso de ser favorable, sea susceptible de ser efectivamente cumplida.<sup>14</sup>

El acceso a la justicia, entonces, no es solo el poder acceder a los tribunales: es el acceso a un remedio eficaz para un problema tutelado por el derecho. En este sentido, una política de acceso a la justicia implica crear o fortalecer toda instancia, estatal o comunitaria, centralizada o descentralizada, que coadyuve a garantizar el ejercicio de los derechos y que sea capaz de dar respuesta a las demandas de las personas, en especial de aquellas más desfavorecidas.<sup>15</sup>

Asumir una visión amplia del acceso a la justicia tiene dos importantes implicancias. Por una parte, el estudio de políticas públicas orientadas a mejorar el acceso a la justicia no puede estar restringido solo a observar lo que sucede en el ámbito judicial exclusivamente (es decir, el Poder Judicial), sino que desde la esfera estatal importará también observar los mecanismos y políticas impulsados por el Ejecutivo a través de proyectos pilotos, reformas de ley u otro tipo de iniciativas. Por otra parte, esta noción obliga a estudiar más allá del estricto ámbito estatal, dando una mirada a las prácticas y mecanismos comunitarios que posibilitan o mejoran el acceso a la justicia (como en aquellos casos donde las comunidades han mantenido sus mecanismos tradicionales de ejercer justicia, que se combinan con los mecanismos estatales) y también a las iniciativas impulsadas por sectores no estatales, como las organizaciones de la sociedad civil, universidades u otras instancias educativas. El estudio de las experiencias generadas en estos ámbitos puede ofrecer una visión comprensiva y más rica, en términos de contenido, de la situación en materia de acceso a la justicia en un país.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el acceso a la justicia se ha comprendido fundamentalmente a partir de los artículos

13 Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Handbook on European Law Relating to Access to Justice*, Luxemburgo, Consejo de Europa, 2016, p. 16.

14 Así lo ha interpretado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre todo respecto del artículo 25 de la Convención. Véase: Cecilia Medina, *The American Convention on Human Rights. Crucial Rights and Their Theory and Practice*, Reino Unido, Intersentia, 2016, p. 365.

15 PNUD, *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia. América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Ediciones del Instituto, 2005, p.14.

8.1. y 25 del Pacto San José de Costa Rica.<sup>16-17</sup> De esta manera, se exige a los Estados no solo otorgar una serie de garantías judiciales mínimas para la determinación de derechos y obligaciones a través de instituciones y procedimientos que cumplan los requerimientos expresados en el artículo 8, sino también proveer a los individuos los medios necesarios para poder acceder a dichos procedimientos e instituciones.<sup>18</sup>

Ello se observa con claridad en el caso *Claude Reyes vs. Chile* donde la Corte IDH señala que “el recurso efectivo del artículo 25 de la Convención debe tramitarse conforme a las normas del debido proceso establecidas en el artículo 8.1 de la misma, todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1).”<sup>19</sup> Recalca, además, como ha sido parte de la jurisprudencia de los últimos años, que no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad, pues la garantía consagrada en el artículo 25 constituye un pilar básico de un estado de Derecho.<sup>20</sup>

De este modo, el derecho de acceso a la justicia supone acceder a un proceso judicial con las debidas garantías y debe aplicarse sin discriminación alguna, según ha sido entendido por la Corte IDH respecto, por ejemplo, a casos de expulsiones administrativas de migrantes o de solicitudes de asilo.<sup>21</sup>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la CIDH) ha señalado que los Estados tienen la obligación de remover aquellos obstáculos que impidan o limiten el acceso a la justicia

16 El Artículo 8.1. de la Convención señala: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

17 El Artículo 25 de la Convención señala:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

18 Cecilia Medina, *op. cit.*, p. 246.

19 Corte IDH, *Claude Reyes y otros vs. Chile*, 19 de septiembre de 2006, párr. 127.

20 *Ibíd.*, párr. 131.

21 Cecilia Medina, *op. cit.*, p. 247.

producto de la posición socioeconómica de las personas. Para ello, ha venido reconociendo que factores como los costos del proceso, la ubicación geográfica de los tribunales, o ciertas situaciones estructurales de desigualdad pueden afectar la posibilidad de acceder a la justicia y ocasionar la consecuente violación de este derecho fundamental. En estos casos, la CIDH ha destacado que contar, entre otros mecanismos, con la provisión de asistencia jurídica gratuita bajo ciertas condiciones, con el fortalecimiento de dispositivos comunitarios y la provisión de información sobre los derechos, son fórmulas adecuadas para asegurar el derecho de acceso a la justicia.<sup>22</sup>

En esta dirección, en el caso *Cantos vs. Argentina*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que "...los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos. Cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención".<sup>23</sup>

Por otro lado, se trata que los Estados no interpongan barreras o trabas directas o indirectas, de *iure o de facto*, para que los individuos accedan al sistema de justicia. Por ejemplo, en el caso *Fernández Ortega vs. México*, la Corte IDH consideró vulnerado el derecho de acceso a la justicia de la víctima al no haber contado esta, inicialmente, con un intérprete provisto por el Estado a fin de presentar su denuncia ni tampoco recibir en su idioma información sobre las actuaciones derivadas de su querrela. Todo lo anterior, en los momentos preliminares del procedimiento, implicó un trato que no consideró la situación de vulnerabilidad de la señora Fernández Ortega, basada en su idioma y etnicidad, implicando un menoscabo injustificado en su derecho de acceder a la justicia.<sup>24</sup>

La Corte IDH también se ha pronunciado sobre las restricciones que los Estados pueden imponer en esta materia. Al respecto, señala que los Estados pueden limitar este derecho, pero dicha limitación debe guardar una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el propósito buscado por la restricción, y que, además, no implique la denegación total de este derecho.<sup>25</sup> En este sentido, señaló en el caso *Cantos vs Argentina*, antes mencionado que "...[c]ualquier

22 CIDH, *El Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, 7 septiembre 2007, pág. 2.

23 Corte IDH, *Cantos vs. Argentina*, 28 de noviembre de 2002, párr. 50.

24 Corte IDH, *Fernández Ortega y Otros vs. México*, 30 de agosto de 2010, párr.201.

25 Cecilia Medina, *op. cit.*, p. 250.

norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención”.

Por su parte, en el marco del Consejo de Europa y, fundamentalmente gracias a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, Tribunal EDH), se suele señalar que el acceso a la justicia se debe entender en un sentido amplio. Así, abarcaría no solo el acceso a tribunales o a mecanismos alternativos de resolución de conflictos, sino también el derecho a obtener una reparación o tutela efectiva en el caso de determinarse que los derechos de un individuo han sido violados. Mediante esta concepción, la aplicación del derecho de acceso a la justicia alcanzará a diversas materias, permitiendo a los individuos recibir protección contra vulneraciones a sus derechos fundamentales, reparar ilícitos civiles, responsabilizar al Poder Ejecutivo y defenderse a través de procedimientos penales. Así, se le caracteriza como un importante elemento del Estado de Derecho que atraviesa los más diversos ámbitos.<sup>26</sup>

Ahora bien, es importante señalar que las contravenciones al derecho de acceso a la justicia no solo pueden provenir de disposiciones legales que la transgredan, *sino también las prácticas de hecho* pueden constituir violaciones a los derechos consagrados.<sup>27</sup> En el Caso *Airey vs. Irlanda* se destaca que lo relevante es que el acceso –en los términos del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, el Convenio)– debe ser *efectivo* o no ilusorio.<sup>28</sup> Se argumentó que el derecho de acceso, en este caso en particular en que se discutía si la asistencia jurídica gratuita obligatoria pertenecía solo al ámbito penal o si se debía extender también a otras materias, no implicaría que el Estado debería prestarse en todos y cada uno de los asuntos civiles, sino solo en aquellos casos en que las circunstancias lo ameriten como indispensable para un *acceso efectivo* al tribunal. Lo precedente, ya sea porque la representación legal en ámbitos civiles sea exigida por el derecho interno o como consecuencia de la complejidad del procedimiento o del caso.<sup>29</sup>

26 Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Handbook on European Law Relating to Access to Justice*, Luxemburgo, Consejo de Europa, 2016, p. 16.

27 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Golder vs. United Kingdom*, 21 de febrero de 1975, párr. 26.

28 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Airey vs. Irlanda*, 9 de octubre de 1979, párr. 24.

29 *Ibíd.*, párr. 26. Este argumento sería profundizado en fallos posteriores: Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *McVicar vs. United Kingdom*, 7 de mayo de 2002; *P.C and S vs. United Kingdom*, 16 de julio de 2002; *Steel & Morris vs. United Kingdom*, 15 de febrero de 2005.

En este mismo sentido se ha pronunciado el Comité de Derechos Humanos, en el ámbito del sistema universal de protección de los DDHH, reconociendo que la vulneración de este derecho puede producirse *de iure* o *de facto*. Se prohíbe también toda restricción relativa al acceso a los tribunales y cortes de justicia que no esté basada en derecho y que no pueda justificarse con fundamentos objetivos y razonables. La garantía se infringe si a determinadas personas se les impide entablar una acción contra cualquier otra por razones como raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición.<sup>30</sup>

Para la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea el concepto amplio de acceso a la justicia se vincularía con dos elementos centrales: el derecho a un juicio justo (o a un debido proceso) y a una tutela efectiva (en inglés, *effective remedy*). El primero de estos elementos se encontraría en el artículo 6 del Convenio y el segundo, la provisión de un recurso o mecanismo de reparación efectivo, en el artículo 13 del mismo instrumento internacional.

De este modo, el acceso a la justicia comprende, en primer lugar, la existencia de tribunales competentes para conocer del asunto en cuestión, disponibilidad de traducción, asistencia jurídica y acceso a la información. Implica, en segundo lugar, hacerse cargo de la ubicación geográfica de los individuos si es que ello impide una efectiva participación de los ciudadanos.<sup>31</sup> En otras palabras, los Estados estarán obligados a proveer un mecanismo que haga que el acceso a tribunales sea efectivo y no meramente ilusorio, como ha dicho reiteradamente el Tribunal EDH.

Ahora, más allá del deber de eliminación o la no imposición de barreras u obstáculos que impidan que el individuo pueda llegar a los tribunales, el acceso a la justicia busca también garantizar que, una vez que el asunto es llevado a las instancias correspondientes sea procesado mediante ciertos estándares mínimos que se traducen en el debido proceso y, luego, que las condiciones que se creen para la protección de los derechos no sean solo formales, sino efectivas en la práctica.<sup>32</sup>

Esta visión integradora de ambos derechos se ve claramente reflejada en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la

30 Comité de Derechos Humanos, *Observación General N° 32, Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia*, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párr. 9.

31 Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Handbook on European Law Relating to Access to Justice*, Luxemburgo, Consejo de Europa, 2016, p. 25. Véase, por ejemplo: CEPEJ, *Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System*, 2013.

32 Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Handbook on European Law Relating to Access to Justice*, Luxemburgo, Consejo de Europa, 2016, p.48.

Unión Europea.<sup>33</sup> En el marco de la Unión Europea, se ha señalado que la garantía de la tutela judicial efectiva implica una obligación, para los Estados miembros, de asegurar una protección efectiva de los derechos de los individuos en las diversas áreas cubiertas por la Unión. Esto se basaría en los principios de efectividad y equivalencia. El primero implicaría que el derecho doméstico no haga imposible o excesivamente complejo el goce de los derechos y, el segundo, requiere que las condiciones de las demandas surgidas del derecho de la Unión Europea no sean menos favorables que las acciones equivalentes o similares de derecho interno.<sup>34</sup>

## **2. NECESIDADES LEGALES Y ACCESO A LA JUSTICIA. ¿QUÉ DICEN LOS ESTUDIOS?**

La evaluación del cumplimiento de los estándares internacionales en materia de acceso a la justicia en Chile exige, primero que todo, conocer cuáles son las necesidades legales que tiene la ciudadanía, qué problemas son los más frecuentes y qué caminos seguir para resolverlos.

Ello implica analizar los estudios que se han realizado en esta materia, para lo cual en este acápite se registran los datos más importantes de investigaciones efectuadas en dos períodos, uno inmediatamente después del regreso a la democracia en Chile, es decir, durante la década de los noventa y, el otro, en los últimos diez años.

### **2.1. El diagnóstico de los años noventa**

Con el retorno a la democracia comenzó un profundo proceso de reforma a la justicia en nuestro país en las más diversas materias. Aun cuando el foco principal estuvo en el área penal, debido a las graves deficiencias y contradicciones con las obligaciones contraídas por Chile en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los problemas de acceso a la justicia fueron también fuente de preocupación.

Sin embargo, esta preocupación se concentró casi exclusivamente en una de las dimensiones del acceso a la justicia: la necesidad de eliminar

33 Artículo 47. Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial. Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva, respetando las condiciones establecidas en el presente artículo. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar. Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes, siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.

34 Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Mohamed Aziz vs. Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa)*, 14 de marzo de 2013, párr. 50.

las barreras de carácter socioeconómico que limitan el acceso de los grupos más vulnerables. Los estudios realizados y las iniciativas planteadas se centraron principalmente en los mecanismos para proveer asistencia jurídica gratuita a los más pobres.<sup>35</sup>

Una serie de investigaciones de carácter empírico fueron realizadas en esa década, los que, en general, dieron cuenta de la mala percepción y desconfianza de la ciudadanía hacia el sistema de justicia, fundamentalmente porque este no era accesible ni respondía a las necesidades legales de las y los ciudadanos.<sup>36</sup>

Uno de los análisis más relevantes fue realizado por el Centro de Estudios Públicos en 1991, donde se identificó una percepción negativa de la justicia.<sup>37</sup> Si bien la mayor parte de esta apreciación se refiere a la falta de eficiencia del sistema penal de la época, la idea que la justicia favorece principalmente a grandes empresas era otro factor que incidía en esta imagen negativa, pues estas compañías serían las que utilizarían mayormente el sistema.<sup>38</sup>

Las investigaciones de Jorge Correa y Luis Barros, realizadas en 1993 y 1997, respectivamente, daban cuenta que la opinión respecto de la justicia era mayoritariamente negativa, 82,8% en 1993 y 88% en 1997, dando como motivos la lentitud, la ineficiencia y el carácter discriminatorio de la justicia en contra de los pobres.<sup>39</sup>

En relación a las necesidades legales, el estudio de 1993 muestra que fuera de los problemas de carácter penal (que sumaban el 46,8%), *los problemas de tipo civil constituyeron el segundo grupo más importante con un 24,5%*. Dentro de esta área, aquellos más relevantes eran los préstamos de dinero sin devolución (20,7%) y el engaño al comprar productos o contratar servicios (15,7%). Por su parte, los asuntos laborales representaban el 16,2%, siendo los más destacados la falta de contrato y/o pago de imposiciones cuando se trabaja de forma dependiente, con

35 La verdad es que ya en los años 60 es posible observar la preocupación del sector académico y judicial por la falta de acceso a la justicia, particularmente de los sectores pobres. Sobre estos desarrollos, véase: Franz Vandeschueren y Enrique Oviedo (ed.), *Acceso de los Pobres a la Justicia*, Santiago, Ediciones Sur, 1995, p. 117.

36 Para un detalle de los estudios realizados en la década de 1990 sobre el acceso a la justicia en Chile, véase: Cristián Riego y Ricardo Lillo, "¿Qué se ha dicho sobre el funcionamiento de la justicia civil en Chile? Aportes para la reforma", *Revista Chilena de Derecho Privado*, N° 25, 2015, pp. 9-54.

37 Eugenio Valenzuela (coord.), *Proposiciones para la reforma judicial*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1991.

38 Eugenio Valenzuela (coord.), *Proposiciones para la reforma judicial*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1991, p. 60. Véase también: Marco Lillo (ed.), *Asistencia legal en América Latina*, Santiago, CDJ/CPU, 1996, pp. 76 y 77.

39 Jorge Correa Sutil y Luis Barros, *Justicia y marginalidad, percepción de los pobres*, Santiago, Corporación de Promoción Universitaria, 1993, p.23; Luis Barros, *Opiniones de los sectores populares urbanos en torno a la justicia*, Santiago, Centro de Desarrollo Jurídico Judicial, Corporación de Promoción Universitaria, 1997, p. 19.

un 22% de ese total, y el despido injustificado y sin desahucio, con un 17%. Finalmente, los temas de familia ocupaban un 12,5% del total de problemas legales, y dentro de esta materia los principales eran la custodia de los hijos (10,7%) y las pensiones alimenticias (11,9%).<sup>40</sup>

En relación con los caminos seguidos para resolver estas necesidades, algo más de la mitad (55,2%) de quienes registraron haber tenido problemas legales declaró haber denunciado, fuese personalmente o por medio de algún familiar. El 44,8% restante manifestó, sin embargo, no haber hecho denuncia alguna.<sup>41</sup> Esto ocurría principalmente en los asuntos no penales. Los problemas legales de familia –que mostraban también una alta tasa de ingreso al sistema de justicia formal (46,9% de los ocurridos)– se referían principalmente a casos de pensión alimenticia, uno de los pocos asuntos que, en esa época, no requería del patrocinio obligatorio de un abogado para accionar. Por su parte, los temas laborales representan una alta proporción de las demandas o denuncias ante las autoridades, aunque dirigidas, fundamentalmente, a la Dirección del Trabajo y no a tribunales. Por último, aquellas necesidades legales de carácter estrictamente civil, tenían una tasa de denuncia o de presentación a tribunales inferior al 10%.<sup>42</sup>

En la investigación realizada en 1997 se observa que los problemas civiles pasaron a constituir los de mayor prevalencia con porcentajes muy superiores a los del estudio anterior. Así, por ejemplo, un 49,3% de los encuestados dijo tener problemas como consumidores y un 47% dijo ser acreedor de deudas impagas.<sup>43</sup>

Otro estudio, realizado en 1995, mostraba que el grueso de las causas ingresadas a los juzgados civiles no revestían un carácter jurisdiccional, es decir, no existía un conflicto sometido al conocimiento del tribunal, sino que se trataba más bien de asuntos donde los jueces realizaban gestiones de naturaleza administrativa<sup>44</sup> vinculadas, principalmente, a materias de orden comercial.<sup>45</sup> Por otra parte, se agregaba que la ubicación física de los juzgados, sobre todo en las grandes ciudades, muy distanciados de los lugares de habitación de los sectores de escasos recursos (generalmente ubicados en la periferia), generaba un impedimento material y económico para llegar a ellos.<sup>46</sup>

40 Correa y Barros, *op. cit.*, p. 72.

41 Correa y Barros, *op. cit.*, p. 73.

42 Vandeschueren y Oviedo, *op. cit.*, pp. 140-141.

43 Barros, *op. cit.*, pp. 30-31. Para un análisis de los diversos estudios en esta materia, véase: Riego y Lillo, *op. cit.*, pp. 9-54.

44 Vargas y Correa, *op. cit.*, p. 40 y siguientes.

45 Vandeschueren y Oviedo, *op. cit.*, p. 139.

46 Vandeschueren y Oviedo, *op. cit.*, p. 148.

Otro aspecto considerado en aquella época, fue el funcionamiento de la justicia civil. Estudios de los años 90 ya caracterizaban los procedimientos civiles como altamente formales, por ser escriturados en casi todas sus etapas, por existir muy poca intermediación quedando la mayoría de las decisiones en manos de funcionarios inferiores y por un excesivo y siempre demoroso recurso a la segunda instancia.<sup>47</sup> Trámites que se suponía serían orales, como el llamado a conciliación u otros dentro del procedimiento sumario, habrían devenido en un formalismo más del proceso.<sup>48</sup>

## **2.2. El diagnóstico del nuevo milenio. Nuevas cifras, mismos hallazgos**

A partir del 2000, no es fácil encontrar estudios sobre acceso a la justicia en nuestro medio, probablemente porque la puesta en marcha de reformas procesales –en ámbitos tan diversos como el penal (2000), de familia (2005) y laboral (2007)– orientaron las investigaciones empíricas hacia la obtención de información sobre sus resultados.

En materia de acceso a la justicia, destaca la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a Justicia realizado en 2015 por el Ministerio de Justicia, que contó con un universo de 4 mil casos (hombres y mujeres mayores de 18 años) seleccionados aleatoriamente de manera proporcional en las distintas regiones del país. En ese estudio se entendió como necesidades legales insatisfechas aquellas situaciones que se refieren a un derecho que se encuentra en conflicto producto del choque de intereses entre dos o más partes o bien situaciones en que la gente percibe que sus derechos son o podrían ser vulnerados por terceros, tanto privados como, incluso, por el propio Estado.<sup>49</sup>

Los datos muestran que del total de encuestados, el 44,5% declaró que tuvo algún tipo de necesidad jurídica en el último año. Esta cifra es relevante si se piensa que al menos 4 de cada 10 personas en Chile se encuentran en esta situación y que pueden haber requerido información legal, asesoría jurídica o representación judicial. Incluso podría tratarse de personas que de haber tenido la oportunidad estarían dispuestas a acudir a mecanismos negociados de resolución de conflictos, pues necesitaban atención en los ámbitos que se señalan en el cuadro que sigue a continuación.<sup>50</sup>

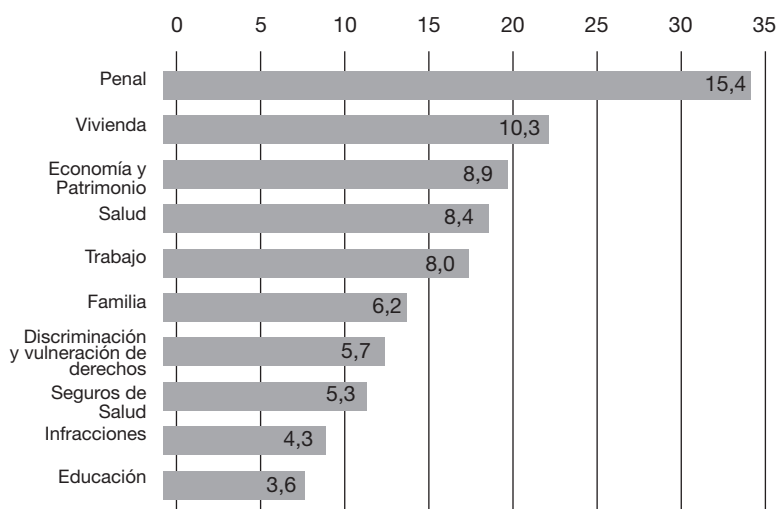
47 Por ejemplo: Carlos Cerda, *Duración del procedimiento civil ordinario en los juzgados de Santiago*, Santiago, FONDECYT, 1992; Carlos Cerda, *Duración del procedimiento civil sumario en los juzgados de Santiago*. Santiago, 1993. Para un análisis de los diversos estudios sobre la duración de los procedimientos civiles realizados en esa época, véase: Riego y Lillo, *op. cit.*, pp. 9-54.

48 Vargas y Correa, *op. cit.*, p. 39.

49 Ministerio de Justicia, *Informe Final, Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a la Justicia*, Santiago, Gfk Adimark, 2015, p. 7.

50 Ministerio de Justicia, *Informe, op. cit.*, p. 27.

**Cuadro 1: Población con necesidades jurídicas durante 2014.**



Fuente: *Ministerio de Justicia, Informe Final, Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a la Justicia, Santiago, Gfk Adimark, 2015, p. 30.*

Además del ámbito penal, que ocupó un 34,6% del total de necesidades legales declaradas por los encuestados,<sup>51</sup> las principales necesidades jurídicas en materia civil se dan en temas de vivienda (22,5%), economía y patrimonio (20%) y salud (18,9%). Le siguen los problemas sobre temas de trabajo (17,9%), familia (14%), discriminación y vulneración de derechos (12,8%), seguros de salud (11,8%) y educación (8,1%). Por supuesto, un mismo individuo podía declarar más de una necesidad legal insatisfecha y en diversas materias.<sup>52</sup>

Dichas necesidades no se presentan de manera homogénea dentro de la población, sino que es posible ver diferencias según variables segmentadoras. Así, en cuanto a la zona de residencia, las urbanas poseen mayor prevalencia de necesidades legales que las zonas rurales. En relación a la edad, es posible observar una mayor ocurrencia de necesidades jurídicas en la población adulto joven y menor en los adultos mayores. En cuanto al grupo socioeconómico, a menor grupo socioeconómico disminuye el reconocimiento de necesidades jurídicas. La escolaridad también es una variable a considerar, ya que hay un menor nivel de reconocimiento entre quienes presentan más bajo nivel de escolaridad. La pertenencia a pueblos originarios también incide, en tanto quienes declaran pertenecer a ellos poseen un mayor reconocimiento de

51 *Ibid.*, p. 30.

52 *Ibid.*, p. 30.

necesidades jurídicas; y, por último, la actividad laboral, ya que quienes trabajan poseen un mayor porcentaje de necesidades jurídicas declaradas que aquellos que no pertenecen al mundo del trabajo remunerado. En relación al sexo de los encuestados, no existen diferencias estadísticamente significativas (45% de hombres y el 44% de mujeres afirmó lo mismo), salvo respecto de ciertas necesidades jurídicas.<sup>53</sup>

En términos de duración, las necesidades legales declaradas en promedio tenían una antigüedad de, aproximadamente, un año y medio (549 días), siendo más prolongadas las relativas a materias de familia y economía y patrimonio. Estos resultados pueden complementarse con la proporción de casos solucionados, un 37%, mientras que aquellos no resueltos representaban un 62% del total de casos registrados, gran parte de los cuales se encontraba vigente y en espera de resolución.<sup>54</sup>

Finalmente, en términos de las acciones tomadas por los encuestados, se destaca la heterogeneidad de los caminos seguidos. Los cursos de acción que muestran una mayor prevalencia, en términos generales, son casos en que las personas conversaron con los involucrados (38%) y aquellos en que no se hizo nada (31%), es decir, de personas que no acudieron a ninguna vía formal para resolver sus problemas, sino que intentaron una salida colaborativa o derechamente dejaron el asunto sin resolver. Respecto de las personas que sí se acercaron al sistema de justicia formal, se observa que un 17% interpuso una denuncia, un 7% pidió consejo legal, un 7% demandó y un 3% acudió a un método colaborativo.<sup>55</sup>

En síntesis, es posible sostener que alrededor de un 50% de los encuestados tiene o ha tenido una necesidad legal, según la definición antes señalada, que esos requerimientos en promedio tienen una duración de un año y medio y que poco más de un tercio de las personas consultadas (34%) acude al sistema de justicia formal en busca de una solución. Lo más grave es que, cualquiera sea el camino seguido, un 62% de los encuestados sostiene que el problema o situación no se ha resuelto.

Desde el lado de la oferta, es decir, desde la respuesta del sistema de justicia civil a las necesidades de los usuarios, un estudio de 2011 (realizado con datos del 2009) elaborado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (en adelante, CEJA), representativo para la jurisdicción de Santiago, daba cuenta de dos aspectos medulares.

53 Ministerio de Justicia, *Informe op. cit.*, p. 32 y siguientes. Respecto a las necesidades jurídicas por sexo, se señala que las áreas con diferencias significativamente mayores para las mujeres son "salud" con un 10% contra un 7% de los hombres, familia con un 8% contra un 4% de los hombres, "discriminación y vulneración de derechos" con un 7% contra un 5% de los hombres y "educación" con un 5% contra un 3% de los hombres (p. 38).

54 *Ibid.*, p. 75.

55 *Ibid.*, p. 79.

El primero de ellos dice relación con la composición de los litigios que llegan a los juzgados civiles. El estudio muestra que el 96,4% de las causas terminadas en el año 2009 eran ejecutivas. De ellas, un 30% correspondía a gestiones preparatorias de la vía ejecutiva y un 61% a procesos de ejecución propiamente tales.<sup>56</sup>

Ello significa que el porcentaje de causas correspondientes a juicios ordinarios y sumarios no supera al 5% del total de causas ingresadas.<sup>57</sup> En efecto, el estudio muestra que el procedimiento ordinario tiene una prevalencia ínfima dentro del tipo de ingresos en tribunales civiles (1,46%). Por su parte, el procedimiento sumario, diseñado precisamente para brindar una solución rápida a través de un procedimiento sencillo y verbal, según señala la ley, ocupa una proporción aún menor (0,98%) del total de causas ingresadas., tal como se observa en la siguiente tabla.<sup>58</sup>

**Tabla 1 Causas terminadas por tipo de procedimiento (2009)**

Procedimiento	2009
Ejecutivo (y gestiones preparatorias)	96,45%
Ordinario	1,46%
Sumario	0,98%
Otros	1,11%
Total	100%

Fuente: CEJA.<sup>59</sup>

Pero lo más llamativo de estas cifras es la escasa proporción de causas ejecutivas efectivamente terminadas. No más de un 8% llegan a una sentencia definitiva, concentrándose el grueso de las causales de término en las denominadas salidas tempranas, esto es, casos en que la demanda ejecutiva ni siquiera llega a notificarse. Esto se explica principalmente por la normativa tributaria vigente que exige a los acreedores para declarar incobrable una deuda haber requerido judicialmente de pago al deudor.<sup>60</sup> La forma de término de los procedimientos ejecutivos se puede apreciar en el siguiente cuadro.<sup>61</sup>

56 Macarena Vargas, "Reflexiones en Torno a la Figura del Oficial de Ejecución", en: Francisco Javier Leturia (ed.), *Justicia Civil y Comercial: Una Reforma ¿Cercana?*, Santiago, Ediciones LYD, 2011, pp. 471-488, p. 479.

57 *Ibid.*, pp. 471-488, p. 479.

58 Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Estudio de análisis de trayectoria de las causas civiles en los Tribunales Civiles de Santiago. Informe Final*, Santiago, Ministerio de Justicia, 2011, p. 15.

59 *Ibid.*, *op. cit.*, p. 17.

60 *Ibid.*, *op. cit.* p. 15.

61 *Ibid.*, p. 28.

**Tabla 2 Causas ejecutivas por tipo de término (2009)**

Tipo de término	Total ejecutivo	% respecto al total	% acumulado
Téngase por no presentada la demanda	644.166	82,8%	82,8%
Demanda sin movimiento	77.913	10,0%	92,8%
No da curso a la demanda	26.543	3,4%	96,2%
Retiro de demanda	11.917	1,5%	97,7%
Pago de crédito	9.906	1,3%	99,0%
Sentencia definitiva	2.829	0,4%	99,4%

Fuente: CEJA<sup>62</sup>

Datos recientes, obtenidos del Poder Judicial,<sup>63</sup> muestran una tendencia similar en términos de la proporción de causas ejecutivas, esta vez sobre el total del universo ingresado en la jurisdicción de Santiago, a varios años del estudio del CEJA. Gran parte de las causas ingresadas en el sistema de justicia civil, siguen siendo de tipo ejecutivas y/o gestiones preparatorias.

**Tabla 3 Total de ingresos civiles en jurisdicción de Santiago (2014-2016)**

Procedimiento	2014	2015	2016
Ejecutivo (y gestiones preparatorias)	93,4%	88,75%	93,92%
Ordinario	4,88%	9,71%	4,38%
Sumario	1,68%	1,47 %	1,51%
Otros	0,04%	0,07%	0,19
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Poder Judicial.

Ahora, el problema no es solo el tipo de causas ingresadas, sino quienes son los litigantes en ellas. En este sentido, en el estudio del CEJA se observa que los ejecutantes son mayoritariamente personas jurídicas del sector terciario, mientras los ejecutados son principalmente personas naturales.<sup>64</sup> Lo mismo ocurre en el procedimiento ordinario, donde la gran mayoría de los demandantes eran personas jurídicas mientras que los demandados eran fundamentalmente personas naturales.<sup>65</sup> Los litigantes del procedimiento sumario, en cambio, rompen la tendencia antes señalada, pues tanto demandantes como demandados son en su mayoría personas naturales, aunque, como vemos, representan una proporción ínfima del sistema.<sup>66</sup>

62 *Ibíd.*, p. 28.

63 Requerimiento de información en poder del autor. Agradecemos la respuesta obtenida de parte de la Unidad de Estadística e Informática del Poder Judicial.

64 Centro de Estudios de Justicia, *op. cit.*, p. 67.

65 *Ibíd.*, p. 63.

66 *Ibíd.*, pp. 65-66.

### 3. ¿QUÉ HA PASADO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS?

Frente a los datos antes presentados, surgen interrogantes respecto de las acciones tomadas por el Estado chileno para hacer frente a este conjunto de necesidades legales insatisfechas. Tomando como punto de referencia lo analizado en el *Informe 2008*, podemos decir que, casi diez años después, el panorama legal y constitucional sobre acceso a la justicia en nuestro país no ha cambiado mucho.

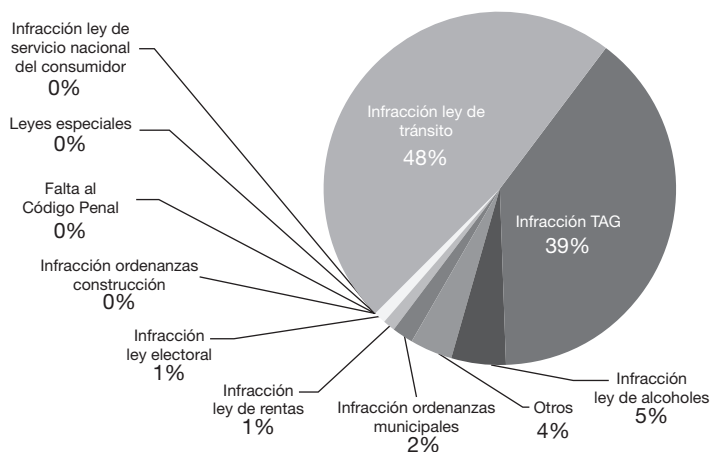
En efecto, no se han llevado a cabo reformas legales destinadas a paliar el déficit en la oferta estatal, ya sea a través de modificaciones procesales funcionales u orgánicas, ni se han introducido cambios en la provisión de mecanismos de asistencia jurídica gratuita, área típicamente abordada cuando se intenta mejorar los niveles de acceso a la justicia.

Una mirada global muestra que la justicia civil se mantiene prácticamente igual. Se conservan los mismos procedimientos y los mismos modelos orgánicos sin distinción respecto al tipo de conflicto que se conocen. De acuerdo a la normativa vigente los conflictos vecinales o de baja complejidad y cuantía son conocidos por los Juzgados de Policía Local (también JPL) sin embargo, los datos muestran otra cosa.

La información respecto a los asuntos que ingresan en esta sede son elocuentes en este sentido. De acuerdo a datos del INE, a nivel nacional han ingresado 5.221.157 causas. Aproximadamente, el 53,6% (2.796.311) en los JPL corresponden a la jurisdicción de la Corte de Apelaciones de Santiago. De estas causas, el 48% son por infracciones a la ley del tránsito, 38,9% por infracción del TAG, un 4,6% por infracción a la Ley de Alcoholes, solo por nombrar algunas de las más relevantes en términos del ingreso.<sup>67</sup> Luego, ¿qué característica comparten estas causas? Se trata de ilícitos denunciados por instituciones públicas, por ejemplo, las policías, o por grandes empresas (como las concesionarias de autopistas urbanas en la Región Metropolitana). Bajo estas circunstancias, difícilmente se podría decir que estos juzgados cumplen entonces un rol de protección para la satisfacción de las necesidades legales de la ciudadanía, sino, más bien, para otro tipo de actores. Por el contrario, cuando los ciudadanos acuden lo hacen, por lo general, en calidad de infractores denunciados. Por supuesto, en este punto surge la necesidad de una mayor investigación empírica en la materia para testear esta hipótesis, pero al menos, estas grandes cifras nos permiten esbozar esta idea.

67 Instituto Nacional de Estadísticas, *Justicia. Informe Anual 2014*, Santiago, 2015, pp. 103-107.

## Ilustración 2: Ingresos en Juzgados de Policía Local 2014.



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.<sup>68</sup>

Por su parte, los procedimientos aplicables tanto en los tribunales de letras con competencia en lo civil como en los JPL comparten algunas características comunes, son escritos y altamente mediatizados por los funcionarios judiciales.

Este último punto es central. Hay suficientes antecedentes que provienen de experiencias del mundo comparado,<sup>69</sup> que muestran que para ampliar el acceso a la justicia de la ciudadanía en este ámbito es necesario contar con procedimientos flexibles, que no requieran abogados (pero donde los ciudadanos cuenten con una importante asistencia para preparar sus casos) que establezca, al menos, una audiencia donde un juez pueda extraer la información que requiera de los litigantes legos.

El problema es que el procedimiento regulado actualmente para los JPL, al menos en su funcionamiento práctico, no pareciera ser una alternativa que pueda brindar, razonablemente, un tratamiento adecuado para este tipo de asuntos. Puede que si lo sean para lo infraccional, pero claramente no lo es para los conflictos cotidianos.

No parece lógico, entonces, dejar que estos asuntos se sometan a un procedimiento eminentemente escrito y formalista. Si bien en el caso de los JPL no se requiere de un abogado en algunas materias (como los relativos a la Ley de Protección del Consumidor), la falta

<sup>68</sup> *Ibíd.*, p. 118.

<sup>69</sup> Por ejemplo, los Small Claims Courts de California. Al respecto, véase: Ricardo Lillo, "Access to Justice and Small Claims Courts: Supporting Latin American Civil Reforms through Empirical Research in Los Angeles County, California", *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 43 N° 3, 2016, pp. 955-986.

de información, la manera en que la prueba es rendida ante un delegado del juez (un proveedor o actuario); sin la debida intermediación y garantías que proporciona un juicio oral, en la práctica hace que sí se requiera de un profesional a cargo. El problema es que, sumando los honorarios de un abogado, más las notificaciones, considerando el tiempo invertido en tramitar un caso, resulta que el beneficio esperado no supera de ninguna manera los costos asociados. Esto termina, entonces, por desincentivar el acceso a la justicia de policía local por parte de los ciudadanos comunes y corrientes.

A ello hay que añadir que, pese al auge que en los últimos años han experimentado los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, por ejemplo, en materia de familia<sup>70</sup> o daños en salud,<sup>71</sup> ellos no han sido incorporados en los procedimientos de policía local. Con excepción de la conciliación judicial que existe en nuestro ordenamiento jurídico desde tiempos inmemoriales, la mediación, la negociación u otras fórmulas autocompositivas, no se contemplan dichos mecanismos en ninguna etapa del proceso judicial ni en forma previa a este, salvo por medio de instancias voluntarias y extra judiciales, como la mediación financiera que ofrece el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC).<sup>72</sup>

Por otra parte, desde la óptica de la asistencia jurídica gratuita, la oferta estatal permanece intacta. Se mantienen las Corporaciones de Asistencia Judicial, con los mismos objetivos, la misma orgánica y la misma distribución territorial desde su creación. En lo medular no han sufrido cambios estructurales, pese a varios anteproyectos y proyectos de ley que han intentado modificarlas. Con todo, es justo reconocer que en algunas áreas han diversificado sus servicios, incorporando, por ejemplo, desde hace ya un par de décadas, mecanismos alternativos de resolución de controversias. Se mantienen también incólumes, aunque con dudas acerca de su eficacia, las figuras del abogado de turno y el privilegio de pobreza.

En un escenario prácticamente estático como el descrito, se observan dos iniciativas que abren (o abrieron) una ventana de oportunidad para la mejora del acceso a la justicia en nuestro país. Nos referimos, por una parte, al proyecto piloto de las Unidades de Justicia Vecinal

70 Artículo 106 de la Ley 19.968 que crea los Tribunales de Familia, publicada en Diario Oficial el 30 de agosto de 2004, modificada por la Ley 20.286, publicada en el Diario Oficial el 15 de septiembre de 2008.

71 Artículo 43 de la Ley 19.966 sobre Régimen de Garantías en Salud, publicada en el Diario oficial el 30 de septiembre de 2004. Véase también: Reglamento de mediación por reclamos en contra de prestadores institucionales públicos de salud o sus funcionarios y prestadores privados de salud N° 47. 1 de febrero de 2005.

72 Artículo 55 N° 3 y siguientes de la Ley 20.555 que modifica Ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores para dotar de atribuciones en materias financieras, entre otras, al Servicio Nacional del Consumidor, publicada en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 2011.

y al proyecto de ley de Nuevo Código Procesal Civil 2012,<sup>73</sup> ambas iniciativas impulsadas por el Ministerio de Justicia durante el gobierno del presidente Sebastián Piñera. A continuación se analiza brevemente cada una de ellas.

### 3.1. Las Unidades de Justicia Vecinal

Las Unidades de Justicia Vecinal (en adelante, UJV) fueron diseñadas siguiendo la experiencia norteamericana de los Tribunales Multipuertas,<sup>74</sup> con el fin de ofrecer a los ciudadanos un espacio donde acceder a diversas alternativas –adjudicativas, autocompositivas y de orientación legal– para la solución de conflictos vecinales y comunitarios.

La mecánica era la siguiente. Una vez ingresado un caso o requerimiento a la UJV, un equipo interdisciplinario de profesionales procedía al análisis de las alternativas más adecuadas para la solución del conflicto planteado y luego asesoraban a la o las parte(s) sobre la vía de solución seleccionada, explicando sus características y posibles resultados.<sup>75</sup> Dependiendo de la elección, las partes entonces podían acceder a información y asesoría jurídica, mediación, conciliación, arbitraje y, en caso de ser necesario, a representación judicial ante los tribunales de Policía Local de la comuna, a través de los profesionales de la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana.

A esta oferta de mecanismos de solución se sumaba un trabajo en red con los programas y servicios locales sociales y un proceso de seguimiento, acuerdos y cumplimientos.<sup>76</sup> Es importante señalar que, pese a seguir de cerca al modelo de Tribunales Multipuertas, las UJV no contemplaron en su diseño orgánico una instancia judicial de adjudicación de derechos.<sup>77</sup>

Este proyecto piloto fue objeto de múltiples evaluaciones sobre los más diversos aspectos, destacándose, por ejemplo, el tipo de mecanismo más utilizado y de conflictos que llegaron a su conocimiento. Un estudio realizado en 2012 muestra que las UJV conocían una amplia gama de conflictos, siendo de mayor prevalencia los casos de arrendamiento, copropiedad inmobiliaria y ruidos molestos y, entre los mecanismos ofrecidos, la mediación destacaba como el más utilizado.<sup>78</sup> Los datos mostraron que los mecanismos autocompositivos en algunas comunas tuvieron una tasa de acuerdos cercana al 80%.<sup>79</sup>

73 Para un relato sobre el proceso de creación e implementación de este proyecto, ver: Riego y Lillo, *op. cit.*, pp. 385-417.

74 Para una descripción de los Tribunales Multi puertas, véase: Riego y Lillo, *op. cit.*, pp. 385-417.

75 Riego y Lillo, *op. cit.*, pp. 10-11.

76 HOLOS-UDP, *Estudio de evaluación del procesos del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal*, Santiago, 2012, pp. 34-39.

77 Riego y Lillo, *op. cit.*, pp. 404-405.

78 HOLOS-UDP, *op. cit.*, p. 74.

79 *Ibid.*, pp. 186-196.

Por su parte, el estudio realizado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en 2013, evaluó positivamente el modelo de las UJV. Sostuvo que este modelo era coherente con la recomendación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en esta materia, toda vez que la oferta de distintas alternativas de resolución de conflictos permitía acercar la justicia a las personas. Dichos resultados confirmaron la hipótesis que para conflictos de baja complejidad y cuantía, como lo son los conflictos vecinales y comunitarios, las personas están dispuestas a participar en este tipo de instancias previas antes de acudir al sistema judicial.<sup>80</sup>

Al inicio del proyecto se crearon 4 UJV en las comunas de Paine, Cerrillos, Macul y Renca, las que más tarde aumentaron su rango de cobertura territorial recibiendo casos y consultas de otras comunas de la Región Metropolitana. En su etapa final las UJV fueron integradas dentro de la oferta de servicios de la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana.

Si bien el modelo de las UJV era perfectible, ellas constituyeron un serio esfuerzo del Estado chileno de dar cumplimiento a los estándares internacionales en materia de acceso a la justicia para asuntos de baja complejidad y cuantía, de una manera innovadora y multidimensional. Se atrevieron a ampliar la oferta de tutela de los derechos de las personas a través de mecanismos adjudicativos y alternativos, incluyeron en su modelo el apoyo y orientación legal para sus usuarios y propiciaron la construcción de una red de servicios sociales a nivel local.<sup>81</sup>

Sin embargo, el trabajo y la experiencia acumulada en los cinco años de funcionamiento de estas unidades no fueron suficientes para convencer al Ejecutivo de mantenerlas e incluso ampliarlas. En marzo de este año el Ministerio de Justicia puso término al proyecto piloto de las UJV.

### **3.2. La reforma a la justicia civil**

A partir del 2005 comienza a gestarse el proceso que daría origen al proyecto de ley de Nuevo Código Procesal Civil (en adelante, proyecto de ley NCPC), cuyo objetivo central sería cambiar la cara de la justicia civil.<sup>82</sup> Esta propuesta legislativa fue presentada, en 2009, durante el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet<sup>83</sup> y luego retirada,

80 Ministerio de Hacienda, *Informe Final Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal*, Santiago, 2013.

81 El Mercurio Legal: "Acceso a la justicia y pequeñas causas: la muerte de las Unidades de Justicia Vecinal", 23 de enero de 2017.

82 Ministerio de Justicia, *Proyecto de Ley de Nuevo Código Procesal Civil, Mensaje Presidencial N° 432-359*, Santiago, 2012.

83 Proyecto ingresado el 16 de junio de 2009 a la Cámara de Diputados, Boletín N° 6567-07.

revisada y vuelta a presentar el año 2012 bajo el gobierno del presidente Sebastián Piñera.<sup>84</sup> Ese mismo año se inicia la discusión parlamentaria, la que sin embargo, desde 2014, se encuentra paralizada.

En el Mensaje Presidencial que acompañó la última versión del proyecto de ley, se señalaba que la reforma a la justicia civil se llevaría a cabo respondiendo a una visión de política pública en pos de un cambio sistémico e integral destinado a mejorar el acceso a la justicia de todos los ciudadanos. Así, se señalaba que: “Los chilenos y chilenas necesitan mejores y eficientes herramientas para la solución de sus conflictos civiles y comerciales, permitiendo la garantía efectiva de los derechos, la defensa de los intereses de las personas en condiciones de igualdad y con posibilidades de un real acceso a la justicia”.<sup>85</sup>

La nueva propuesta inspirada en los principios de oralidad, publicidad e intermediación y basada en la realización de una o más audiencias constituyen, sin duda, un importante avance procesal. Sin embargo, los procedimientos e instituciones que el proyecto de ley de NCPC contiene no fueron pensados para hacerse cargo de los problemas de acceso a la justicia que la ciudadanía enfrenta en la práctica cotidiana.

Si bien el proyecto de ley de NCPC modifica sustancialmente la estructura de los procedimientos y los unifica en solo dos de naturaleza declarativa general –con excepción de algunos especiales–, todos ellos mantienen la misma lógica actual sin que se observen cambios en algunos aspectos claves para facilitar la comprensión del sistema judicial por parte de los usuarios o para otorgar mayor ductibilidad y agilidad a los procedimientos.<sup>86</sup> En efecto, salvo el caso del procedimiento monitorio, la propuesta no regula procedimientos simples, rápidos y amigables para aquellos casos cotidianos que reemplacen a los actualmente vigentes, los que resultan muy costosos en términos de tiempos, costos de oportunidad y valor monetario, más aún tomando en consideración la exigencia de representación profesional en todas las circunstancias.

No se contemplan tampoco, en forma previa o extrajudicial, mecanismos alternativos de resolución de conflictos, con excepción de la conciliación intraprocesal que mantiene las mismas características que la regulación actualmente vigente, a pesar, como ya se ha dicho, de la masiva inclusión que estos mecanismos han experimentado en los últimos años.

Uno de los procedimientos especiales que se propone –con el objetivo declarado de ampliar el acceso a la justicia– es el denominado

84 Proyecto ingresado el 13 de marzo de 2012 a la Cámara de Diputados, Boletín N° 8197-07.

85 Ministerio de Justicia, *Proyecto de Ley de Nuevo Código Procesal Civil, Mensaje Presidencial N° 432-359*, Santiago, 2012, p. 11.

86 *Ibid.*, p. 20.

procedimiento monitorio que tiene por objeto el cobro de deudas cuando no provengan de un título ejecutivo perfecto o no se encuentren documentadas. Si bien este procedimiento cumple una importante finalidad en tanto permite obtener un título ejecutivo en forma rápida y sencilla,<sup>87</sup> solo se hace cargo de un tipo de asuntos que afecta a un tipo muy específico de usuarios.

Todo lo anterior resulta sorprendente si se piensa que, durante la tramitación parlamentaria de este proyecto de ley el proyecto piloto de las UJV se ejecutaba por el propio Ministerio de Justicia.

## CONCLUSIONES

Una concepción amplia de acceso a la justicia –como la que se ha propuesto en estas páginas– va más allá de la sola provisión de procedimientos e instancias judiciales de resolución de conflictos. Supone integrar dentro de la oferta estatal, además del acceso a un proceso judicial, mecanismos alternativos de resolución de conflictos, dispositivos de información y orientación legal y el uso de tecnologías de la información, por mencionar algunas formas de expandir el derecho de acceso a la justicia. Supone también dejar de circunscribirlo a la provisión de asistencia jurídica gratuita por parte del Estado y utilizar para su evaluación una mirada comprensiva de las distintas dimensiones que este comprende.

Un examen acerca del panorama nacional muestra que, pese a la enorme cantidad de reformas procesales que nuestro ordenamiento jurídico ha experimentado en estos últimos años, el acceso a la justicia sigue siendo una asignatura pendiente. Desde el retorno a la democracia, todos los gobiernos que han estado en el poder –cualquiera sea su color político– si bien han desarrollado iniciativas y proyectos de distinto tipo, no han podido aminorar los problemas de acceso a la justicia de ciudadanos que buscan resolver conflictos civiles simples y cotidianos. Los esfuerzos se han centrado en mejorar los mecanismos de asistencia jurídica gratuita para eliminar las barreras socioeconómicas que limitan el ejercicio de este derecho –uno de los estándares exigidos internacionalmente–, pero no se ven cambios legales o institucionales que permitan concluir que estos obstáculos hayan disminuido de manera significativa.

Tampoco han podido dar solución a la saturación de los tribunales civiles, producto de la cobranza judicial de grandes empresas que copan la agenda judicial, ni de los Juzgados de Policía Local que sufren

87 El recurso extraordinario y la ejecución civil no fueron aprobados por la Cámara de Diputados, a solicitud del ministro de Justicia de ese entonces, José Antonio Gómez, quien solicitó su rechazo. Cámara de Diputados, *Sesión 21a.*, 7 de mayo de 2014, p. 16.

problema similar con ocasión de las infracciones de tránsito y el cobro del TAG. Un sistema que se encuentra virtualmente capturado por empresas y personas jurídicas en calidad de demandantes deja poco espacio para conflictos cotidianos y de baja monta que afectan a grandes sectores de la población, principalmente personas naturales. Ello pugna con uno de los estándares desarrollados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos que exige a los Estados contar con mecanismos efectivos, no teóricos ni ilusorios, que permitan a todos los ciudadanos el goce pleno de este derecho. Los procedimientos y las instituciones existen, de eso no hay duda, pero si quisiéramos dar cabida efectiva a los conflictos cotidianos en los tribunales con competencia en lo civil, debiéramos diseñar procedimientos simples y flexibles, utilizar un sistema de formularios para presentar demandas y prescindir en algunos casos de la asistencia letrada. Claro que ello podría traer aparejado una explosión de la demanda imposible de procesar sin cambios estructurales. Una justicia civil colmada de juicios de cobranza no puede materialmente –aunque quisiera– hacerse cargo de nuevas tipologías de conflictos.

A ello se suma una escasa oferta de soluciones amistosas que, a juzgar por los resultados del proyecto piloto de las Unidades de Justicia Vecinal, muestran tener un enorme potencial tanto en términos de resultados como de duración de sus procesos y pueden operar como opciones previas al proceso judicial. Tal como ha señalado la jurisprudencia internacional de derechos humanos, los mecanismos alternativos de resolución de controversias hacen parte del derecho de acceso a la justicia en un sentido amplio, pero en nuestro medio brillan por su ausencia y tampoco se contemplaron en la reforma a la justicia civil de los últimos años. Lo mismo se puede decir de los dispositivos comunitarios que ofrecen información y orientación de derechos, como los centros municipales o locales, que podrían actuar como un puente entre las demandas de los ciudadanos y el sistema de justicia formal, aliviando con ello la carga de los tribunales y acercando la justicia a las personas de una manera más amigable y menos rígida.

Este panorama resulta preocupante si se toman en consideración los estudios recientes que muestran la existencia de un alto porcentaje de necesidades legales no penales insatisfechas (65.4%) y que en la gran mayoría de los casos los afectados no acuden al sistema de justicia formal en busca de información, orientación o una alternativa de solución (66%), con excepción de los casos de familia.

La Reforma a la Justicia Civil de 2012 pudo haber sido una excelente opción para hacerse cargo de este tipo de conflictos. Podrían haberse regulado procedimientos simples y flexibles para las pequeñas causas, que contemplaran una fuerte dosis de incentivos para la utilización de

mecanismos alternativos y contaran con el apoyo de sistemas de información y orientación legal de fácil acceso para los ciudadanos. Hasta el momento estas problemáticas no se consideran en el proyecto de ley de nuevo Código Procesal Civil, pero ello no quita que en el futuro –de retomarse nuevamente la discusión parlamentaria– estos tópicos puedan ser incluidos.

No obstante, todo indica que el proyecto de ley de nuevo Código Procesal Civil fue pensado desde la lógica de la creación de nuevas instituciones procesales, pero sin tomar en cuenta los elementos de política pública que este requiere para mejorar el acceso a la justicia. Por ejemplo, se echa de menos un análisis de las necesidades legales que la población enfrenta en este ámbito, las que debieran ser, justamente, su justificación y fundamento.

## **RECOMENDACIONES**

1. Reactivar el impulso por la reforma a la justicia civil ordinaria, incluyendo procedimientos sencillos para pequeñas reclamaciones que sean de su competencia.
2. Incorporar medios alternativos de resolución de conflictos a la par y de manera coordinada con el proceso judicial en la justicia civil y de policía local.
3. Reformar el procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, tomando en cuenta la experiencia de oralidad de otras reformas, pero con un enfoque en flexibilidad y simpleza.
4. Considerar la comparecencia personal con mecanismos de asistencia adecuados para la preparación de litigantes ante reclamaciones pequeñas.
5. Diseñar mecanismos para la ejecución y cobranza de deudas que permitan descongestionar los tribunales civiles de este tipo de causas.
6. Incorporar tecnologías de la información bajo una lógica y terminología sencilla para mejorar el conocimiento de los derechos y sus formas de ejercicio por parte de ciudadanos comunes y corrientes.