



**Universidad de Chile**  
**Facultad de Derecho**  
**Departamento de Derecho Procesal**

**LA JUSTICIA DE BASE EN CHILE Y ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE  
JUSTICIA VECINAL**

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

**JAVIER ANDRÉS JOFRÉ MIRANDA**  
**CRISTIÁN ARTURO NORERO BERTIN**

**Profesor Guía: Edmundo Pottstock Padilla**

**Santiago, Chile**

**Diciembre 2013**

“Ante la Ley hay un guardián. Un campesino se presenta frente a este guardián y solicita que le permita entrar en la ley. Pero el guardián contesta que por ahora no puede dejarlo entrar. El hombre reflexiona y pregunta si más tarde lo dejarán entrar.

-Es posible- dice el guardián-, pero no ahora.”

Fragmento de Ante la Ley (*Vor dem Gesetz*)

Franz Kafka.

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi familia, especialmente a mis padres y hermano;  
A Mariana;  
Y a mi compañero Cristián.

Javier Andrés Jofré Miranda.

A mis padres por su cariño y apoyo incondicional;  
A Loreto por su amor alegre y sus aportes a esta memoria;  
A Renata por llenar mi vida de felicidad;  
A mi familia por su generosidad;  
Y a mi compañero Javier, por su amistad fraterna y el buen trabajo.

Cristián Arturo Norero Bertin.

## TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS .....	iii
TABLA DE CONTENIDO.....	iv
RESUMEN .....	vii
INTRODUCCION .....	1
CAPITULO I: DESARROLLO HISTÓRICO DE LA JUSTICIA DE BASE. ....	5
1.1.    Historia de los juzgados de policía local.....	5
1.2.    Desarrollo de la Justicia de Base en el siglo XIX. ....	16
1.3.    Proyectos de Ley sobre Justicia de Base.....	24
1.3.1.    Proyecto de ley sobre tribunales vecinales de 1971.....	25
1.3.2.    Proyecto de ley sobre juzgados vecinales y proyecto que crea los juzgados vecinales de 1992.....	33
1.3.3.    Proyecto de ley que establece procedimientos para la resolución de conflictos vecinales.....	39
1.4.    Proyectos Alternativos y propuestas de Justicia de Base.....	42
1.4.1.    Anteproyecto de 1966. Manuel Guzmán, José Pablo Vergara y José Vergara sobre “Tribunales de Paz”.....	43
1.4.2.    Anteproyecto de 1970 sobre Tribunales Vecinales. Ricardo Gálvez Gabriel Ogalde y Juan Infante. ....	44
1.4.3.    “Juicio Crítico de los tribunales de menor cuantía y proyecto de tribunales vecinales”. 1973 Gabriel Ogalde M.....	46
1.4.4.    Síntesis del “proyecto de ley” de la junta militar que crea los juzgados comunales y fija el procedimiento que los rige.....	48
1.4.5.    Propuesta de Tribunales vecinales o de Paz. Carlos Cerda Fernández. ....	50
1.4.6.    Proyecto del Centro de Estudios Públicos (CEP) “Juzgados de Paz Vecinal y redistribución de competencia”.....	52

1.4.7.	”Proyecto pertinencia y posibilidad de implementar juzgados vecinales en Chile.” Carlos Fontaura, Francisco Leturia. 2007. Universidad Católica. ....	54
1.4.8.	“Justicia Vecinal: acercando la justicia a los más pobres” Propuesta instituto libertad. Daniela Godoy. 2009 .....	57
CAPITULO II: PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA JUSTICIA DE BASE.....		59
2.1.	Igualdad ante la Ley.....	59
2.2.	Derecho de Acceso a la Justicia.....	63
2.3.	El acceso a la justicia y la percepción de la población. ....	68
2.3.1.	Estudios empíricos de percepción de la justicia.....	69
2.3.2.	Barreras del acceso a la justicia. ....	79
2.4.	Posibles soluciones a la falta de Acceso a la Justicia.....	85
CAPITULO III: EXPERIENCIA COMPARADA .....		88
3.1.	Juzgados de Paz Españoles .....	90
3.2.	Jueces de Paz en Perú.....	94
3.3.	Justicia de Pequeñas Causas Inglaterra y Gales.....	99
CAPITULO IV: EL PROGRAMA DE JUSTICIA VECINAL DEL MINISTERIO DE JUSTICIA. ....		107
4.1.	Antecedentes previos a su implementación. ....	107
4.2.	La implementación y el modelo de las “Unidades de Justicia Vecinal”.....	115
4.2.1.	Principales Ejes y Equipo de trabajo.....	116
4.2.2.	Materias de competencia de las Unidades de Justicia vecinal .....	122
4.2.3.	Procedimientos y Etapas del Programa del Justicia Vecinal.....	132
4.3.	Evaluación del programa de Unidades de Justicia Vecinal.....	147
4.3.1.	Estudio de evaluación de procesos del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal: .....	153
4.3.2.	Estudio de levantamiento de una línea base para la futura evaluación de impacto del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal:.....	157
4.3.3.	Estudio de Evaluación del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal a un año de su funcionamiento: .....	160
4.3.4.	Estudio de “Análisis de la dependencia futura de las Unidades de Justicia Vecinal”: .....	163
4.3.5.	Estudios pendientes en desarrollo:.....	166
4.4.	Modificaciones y actual escenario de las Unidades de Justicia Vecinal.....	171

CONCLUSIONES .....	178
BIBLIOGRAFIA .....	191

## **RESUMEN**

El presente trabajo tiene por objeto analizar críticamente el tratamiento que se ha dado en nuestro país a la justicia de base, a través de una revisión del desarrollo histórico de ésta, de sus principios fundamentales, de la percepción de la población en cuanto al acceso a la justicia, presentando además una mirada general y panorámica de los modelos comparados sobre justicia de pequeñas causas, para así determinar, luego de analizar pormenorizadamente el Programa de Justicia Vecinal implementado por el actual Gobierno, si es que éste ha podido dar respuesta a la falta de acceso a la justicia, y en definitiva, determinar si resulta o no viable su implementación a nivel nacional.

## INTRODUCCION

A través de esta investigación intentaremos tratar una materia que, a pesar de su importancia, no ha tenido la difusión necesaria, sobre todo si consideramos el cómo influye o puede influir en la calidad de vida de las personas, en la práctica del derecho, en el desarrollo de la actividad jurisdiccional y, en fin, en el derecho de acceso a la justicia.

En resumidas cuentas, nos referimos a la Justicia de Base, también llamada Justicia Vecinal, es decir, aquella que se avoca al conocimiento de pequeñas causas o causas de mínima cuantía, cuya génesis está en los conflictos que se generan por la vida en comunidad, y que han sido excluidas o marginadas del actual sistema de administración de justicia.

Para ello hemos estimado necesario hacer, en primer término, una revisión histórica respecto de la administración de justicia a nivel local en nuestro país, comenzando con los cabildos, pasando luego por las Municipalidades, hasta arribar a los Juzgados de Policía Local, poniendo el



énfasis en el tratamiento que éstas, y otras instituciones, han dado a los conflictos vecinales.

Luego, revisaremos algunos de los principios fundamentales que informan a la justicia de base, con especial atención en lo que se refiere al derecho de acceso a la justicia y la igualdad ante la ley, estudiando para ello su regulación en el ordenamiento positivo nacional y la percepción que tienen las personas en relación a ellos.

Revisaremos también la experiencia comparada en cuanto a la implementación de modelos de justicia basal o vecinal, identificando ciertos factores comunes, aplicables a la realidad nacional, exponiendo las virtudes y defectos de cada uno de ellos, poniendo especial atención en los modelos de Justicia de Paz en España, Jueces de Paz Letrados y No Letrados del Perú y la reforma del sistema judicial de Inglaterra y Gales implementada a partir del informe elaborado por Lord Woolf en 1996.

Por último, nos avocaremos al estudio del Programa de Justicia Vecinal implementado por el Ministerio de Justicia a partir del 04 de mayo de 2011 en la Región Metropolitana, analizando sus características, influencias,

modificaciones, procedimientos y evaluación de su funcionamiento, todo ello con el objeto de determinar la viabilidad de su expansión al resto del territorio nacional y si a través de él es o no posible ampliar el derecho de acceso a la justicia de los sectores más desposeídos de la sociedad.

Pero, ¿Qué es ser vecino? Y, por tanto ¿Qué debemos entender por conflicto vecinal? Pues bien, etimológicamente vecino viene del latín *vicīnus*, donde *vicus* es barrio o lugar. El Diccionario de la Real Academia Española lo define como aquel “Que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa, en habitación independiente.”, o “Que tiene casa y hogar en un pueblo, y contribuye a las cargas o repartimientos, aunque actualmente no viva en él.”.

A su vez, la Ley 19.418 sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias entiende por vecinos a “Las personas naturales, que tengan su residencia habitual en la unidad vecinal.” Y por Unidad Vecinal “El territorio, determinado en conformidad con esta ley, en que se subdividen las comunas, para efectos de descentralizar asuntos comunales y promover la participación ciudadana y la gestión comunitaria, y en el cual se constituyen y desarrollan sus funciones las juntas de vecinos.”

Para efecto del Programa de Justicia Vecinal, vecinos son “aquellos que viven o trabajan en un mismo territorio o espacio geográfico, constituido ya sea por una unidad territorial más pequeña dentro de una comuna específica, tales como la unidad vecinal, el barrio, la villa o pasaje, la manzana o cuadra, o bien, por un espacio que puede o no coincidir exactamente con la fronteras de una comuna o municipio, pero que poseen una cierta identidad claramente manifestada y recocida por sus habitantes y por terceros ajenos al barrio.”<sup>1</sup>

Para efectos de nuestra investigación entenderemos por vecino a la persona que habita con otros en un espacio determinado, que comparte elementos de identidad común y que entabla relación con otros habitante dentro de la misma proximidad territorial. Dichas relaciones, en caso de que se deterioren y produzcan fricción entre los vecinos, generarán conflictos vecinales, entendiendo por éstos todas aquellas desavenencias de relevancia jurídica que se susciten entre vecinos.

Dicho lo anterior, pasaremos a continuación a desarrollar nuestra memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, esperando que esta cumpla con los objetivos planteados.

---

<sup>1</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal: Diseño de Una Política Pública a Partir de la Evidencia. Unidades de Justicia Vecinal. Santiago, Chile 2012. Pág. 12.

## **CAPITULO I: DESARROLLO HISTÓRICO DE LA JUSTICIA DE BASE.**

En este primer capítulo será analizado el desarrollo histórico de la justicia de base en Chile. En un comienzo se realizará un breve análisis del origen e historia de los juzgados de policía local, para luego desarrollar en profundidad los intentos de regular constitucionalmente la justicia de paz en el siglo XIX, los intentos frustrados de legislar sobre un tribunal vecinal y las propuestas concretas de los autores nacionales sobre justicia de base desarrollados durante el siglo XX y principios del siglo XXI.

### **1.1. Historia de los juzgados de policía local**

Si bien hacer una revisión histórica acabada respecto al nacimiento y evolución de los Juzgados de Policía Local excede con creces los objetivos de ésta memoria, no deja de ser necesario referirse brevemente a ello, en la medida que dichos órganos jurisdiccionales han jugado un papel capital en

cuanto a la justicia vecinal. Lo anterior, toda vez que el antecedente histórico de los juzgados de policía local lo encontramos en los cabildos.

El cabildo es un órgano municipal cuyos orígenes se remontan a España durante la edad media y que servía, en primer término, como una instancia de organización de los vecinos o villanos de una determinada localidad. Constituidos generalmente por seis regidores y dos alcaldes ordinarios, formaban también parte de él un procurador de la ciudad, un mayordomo, un escribano, un alguacil mayor, un alférez real, un fiel ejecutor, un portero y un verdugo que actuaba en la ejecución de las sentencias<sup>2</sup>.

El primer cabildo establecido en Chile fue el de la ciudad de Santiago por Pedro de Valdivia el 7 de marzo de 1541, al que siguieron el de La Serena y el de Concepción.

En cuanto a sus funciones, bastante más amplias que las de las actuales municipalidades, encontramos entre ellas la de urbanización, abastecimiento, aseo y ornato, finanzas, además de funciones judiciales y militares. De modo

---

<sup>2</sup> MALTES, JULIO; CONCHA, ALEJANDRO. Historia de Chile. Bibliográfica Internacional S.A. Santiago, Chile 1992. Pág. 104

que el cabildo se constituía en pieza elemental dentro del esquema de administración de justicia implementado durante los periodos de conquista y colonia en Chile, puesto que a través de ellos se administraba y se ejercía la jurisdicción a nivel local.

Respecto al funcionamiento de los cabildos, por lo general, se celebraban reuniones periódicas a las que sólo asistían el regimiento (entendiendo éste como el conjunto de regidores, alcaldes y demás miembros encargados de regir la ciudad) y uno u otro invitado especial. A éste tipo de reuniones se les denominaba cabildos cerrados, en contraposición a los abiertos.

Estos últimos, debían ser convocados con acuerdo del consejo, fijándose un día para su realización. Hecho esto, el pregonero era quien tenía a su cargo dar la noticia, de modo que salía por las calles con su campañilla, comunicando el acuerdo al pueblo, anunciando el día y hora de su celebración. Llegado el día el pueblo se reunía en la plaza pública y el escribano levantaba acta de los temas discutidos y de los acuerdos alcanzados<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> URREJOLA VENEGAS, GABRIEL. Cabildo Indiano, Evolución, Función Jurisdiccional y Registral., Universidad central. Santiago, Chile. 1994. Pág. 43

Como se mencionó anteriormente, dentro de las funciones de los cabildos están las de administración de justicia. En España, en un primer momento, la administración de justicia era ejercida por los Pacificadores o “*Adsertoris pacis*”, quienes según el fuero Juzgo, tenían un cometido conciliador preventivo, teniendo además facultades civiles y penales de mínima cuantía. En la edad media dicha función era ejercida por los Cadíes o “Al-Cadis” árabes, quienes conocían de las colisiones o conflictos que se suscitaban entre vecinos<sup>4</sup>.

En una segunda etapa y según disponía la Constitución de Cádiz de 1812, el alcalde de cada pueblo ejercería el oficio de conciliador, situación que fue posteriormente complementada con lo dispuesto en el Reglamento Provisional para la Administración de Justicia de 26 de septiembre de 1835, el que disponía que los jueces y juicios de paz quedarían a cargo de los alcaldes y tenientes de alcalde ante los que tenía que presentarse todo el que tuviera que demandar a otro por negocio civil o injurias no exceptuadas, conociendo además, como jueces ordinarios, en sus respectivos pueblos, de las demandas

---

<sup>4</sup> JIMENEZ ASENJO, ENRIQUE. Organización Judicial Española. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, España. 1952. Pág. 210

civiles que no pasaran de cincuenta pesetas y de los negocios criminales y faltas livianas que no merecieran otra pena que alguna represión ligera<sup>5</sup>.

En cuanto al desarrollo de la administración de justicia en nuestro país, durante la época de la colonia, ésta se desarrollaba, en términos generales, a través de tres instancias donde en cada una de ellas es posible encontrar multiplicidad de jueces con competencias en asuntos particulares, sin embargo la generalidad de la competencia era depositada en los alcaldes ordinarios, extendiéndose ésta a todo tipo de negocios, es decir, ejercían la función de policía local. De sus resoluciones se podía apelar ante el cabildo, el que funcionaba como tribunal colegiado designando al efecto a dos de sus miembros para conocer del recurso en cuestión.

Posteriormente, luego del triunfo de los patriotas y la declaración de independencia, se publica la Constitución Provisoria de 1818, la que en su capítulo VI regula el funcionamiento y atribuciones de los cabildos, indicando en su artículo 4 que “corresponderá también a los Cabildos, la policía urbana, de que queda exonerado el Juez de Alta Policía”, señalando además que debían

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*



designarse dos asesores letrados, uno para cada alcalde ordinario, encargados de la administración de justicia.

La constitución de 1822, si bien mantuvo la existencia de los Cabildos, estableció en su texto la separación de poderes, modificando de esta forma la estructura de la administración de justicia, implementando un Tribunal Supremo de Justicia del cual dependerían la Cámara de Apelaciones, los Tribunales y empleados de justicia.

Se establece además la existencia de Jueces de Paz, quienes tenían por función conciliar y componer a los litigantes, constituyéndose en una suerte de etapa previa, obligatoria, de avenimiento, de la que se dejaba registro con un escribano, debiendo constar en dicho registro tanto los acuerdos alcanzados como las negativas. De modo que nadie podía comparecer en juicio sin contar con un certificado de comparecencia y de no haberse avenido.

Sin embargo dicha situación no prosperó demasiado en la medida que al año siguiente, 1823, se dicta un nuevo texto constitucional en el que se reemplaza a los Jueces de Paz por Jueces de Conciliación, que en gran medida, tenían análogas funciones a las de sus predecesores. Por su parte, los

Cabildos fueron reemplazados por las Municipalidades, entregando a los alcaldes una función similar a la encomendada en el texto del año anterior a los jueces de paz para aquellos territorios que contaran con jueces de letras. En aquellos donde no existían jueces de letras, los Alcaldes conocían en primera instancia, mientras que los regidores ejercían la función de jueces de conciliación.

Además, se les otorga competencia a las municipalidades para conocer de todos los asuntos de menor cuantía, es decir, principalmente conflictos de nivel local e infracciones a regulaciones municipales. (Materias de policía local)

Por su parte, la Constitución de 1833 mantuvo las facultades jurisdiccionales de los alcaldes y señalaba además que una ley especial reglamentaría la administración de justicia, la que vino a ser dictada en 1875. No obstante, bajo su vigencia, en 1847, se crean juzgados correccionales los que conocían de los asuntos de carácter leve, faltas e infracciones.

No fue sino hasta 1854, con la dictación de la Ley de Organización y Atribuciones de Las Municipalidades, que se norma de manera orgánica la estructura municipal y en particular las atribuciones jurisdiccionales que le

correspondían a los alcaldes y al procurador general, señalando directamente que a los alcaldes, fuera de las funciones que les corresponden como miembros de la Municipalidad, ejercen las de Jueces de Policía Local, indicando que en ejercicio de dicha función, el alcalde conocerá de las faltas municipales a través de un procedimiento breve y sumario y les aplicará las penas que las ordenanzas señalen. Este es el origen de los actuales Jueces de Policía Local.

En dicha norma se establecía también la posibilidad de apelar las resoluciones tomadas por los alcaldes para ante una comisión de alcaldes, siempre que las multas que se aplicasen excedieran los doce pesos.

Posteriormente, en 1887 se dicta una ley de Municipalidades, la que estableció que la función judicial del municipio correspondía ejercerla a los regidores, en vez del alcalde, quienes por turnos mensuales se desempeñarían en las funciones de Jueces de Policía Local. En cuanto a su competencia, conocían de las infracciones penadas en ordenanzas y acuerdos municipales, e infracciones de los reglamentos de policía. Se facultaba además al segundo y

tercer alcalde, para conocer de materias propias de los jueces de letras en aquellos departamentos en que no los hubiese<sup>6</sup>.

En 1891 se dicta la ley de comuna autónoma, llamada de ésta forma por su marcada tendencia hacia la descentralización, en la que se reemplaza al Gobernador como primera autoridad del municipio por el Primer Alcalde y a través de la cual se despoja a los alcaldes y regidores de sus atribuciones jurisdiccionales, entregando éstas a los tribunales de justicia, correspondiendo especialmente a los juzgados del crimen el conocimiento de las faltas e infracciones a las ordenanzas municipales.

Dicha situación se mantuvo hasta 1914, año en que por medio de la Ley N° 2.960 de 18 de diciembre de 1914 se restablecen las atribuciones judiciales de los alcaldes, facultándolos para actuar como jueces de policía local, otorgándoles competencia para conocer de ciertas faltas sancionadas por el Código Penal. No obstante, a poco andar y en virtud del DL 22 del 3 de octubre de 1924, se quita dichas atribuciones a los alcaldes de Santiago y Valparaíso, creando en su reemplazo a los dos primeros Juzgados de Policía Local, cuyo

---

<sup>6</sup> VALDEBENITO, ALFONSO. Evolución jurídica del régimen municipal en Chile (1541-1971). Pág. 239.

fundamento principal es precisamente el poder administrar justicia a nivel local con independencia y garantías necesarias.

Con el advenimiento de la Constitución de 1925 se genera el marco constitucional necesario para dictar la primera Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, D.L. 740 de 7 de diciembre de 1925, en virtud de la cual se mantienen, respecto de aquellas comunas que no cuentan con Juzgados de Policía Local, las atribuciones judiciales de los alcaldes. Asimismo, en su artículo 135 indica que en las comunas de Santiago, Valparaíso, Iquique, Antofagasta, Talca, Chillán, Concepción, Temuco y Valdivia y en las que tengan una entrada superior a doscientos mil pesos anuales, la administración de la justicia de policía local será ejercida por funcionarios que se denominarán Jueces de Policía Local. Dichos jueces se establece que serán nombrados por el alcalde, a propuesta en terna de la municipalidad respectiva y no pueden ser suspendidos ni removidos sino por causa legalmente sentenciada, o por acuerdo de la corporación a petición del alcalde, con el voto de los dos tercios de regidores en ejercicio.

El 28 de febrero de 1941 se dicta la ley 6.827, la que si bien fue modificada con posterioridad en repetidas ocasiones, es la primera que fija la organización, procedimientos y atribuciones de los Juzgados de Policía Local.

Además, a través de ella se hacen aplicables a éstos juzgados los principios de independencia, inamovilidad, responsabilidad y legalidad, quedando además bajo la supervigilancia directiva correccional y económica de la respectiva Corte de Apelaciones.

De modo que a la luz de dicha legislación, los Juzgados de Policía Local quedan conformados como órganos de administración de justicia mixtos, toda vez que desempeñaban roles tanto judiciales como administrativos, conociendo una amplia gama de materias como infracciones a ordenanzas, reglamentos y decretos municipales o infracciones de las señaladas en el título III del Código Penal y delitos de vagancia y mendicidad.

Posteriormente, la ley 15.123 de 1963 modifica la competencia de los Juzgados de Policía Local y se faculta además al Presidente para fijar un texto refundido definitivo que regule la materia. Es así como en cumplimiento de dicho mandato se dicta la ley 15.231. En 1984, la ley 18.287 fijo los actuales procedimientos seguidos ante los jueces de policía local. Todas estas normas constituyen la legislación vigente en lo que a policía local se refiere.

En suma, podemos decir que los Juzgados de Policía Local, en tanto herederos de la administración de justicia ejercida a nivel local por los cabildos, se avocan principalmente al conocimiento de causas relacionadas con la administración comunal, es decir, reglamentan la vida en vecindad. Además, como se ha mencionado, en un comienzo, tuvieron también el rol de jueces de paz, lo que refuerza su presencia en el núcleo vecinal, dejando en evidencia la vinculación de ésta institución con la administración de justicia a nivel local.

Lo anterior, sin perjuicio del actual rol sancionador que cumplen los Juzgados de Policía Local, los que en virtud de la competencia que se ha fijado para ellos, se han tendido a avocar al conocimiento de materias cada vez mas específicas, como lo son las infracciones a leyes especiales, como la de tránsito o infracciones a ley del consumidor, separándose, en consecuencia, de la figura conciliatoria del juez de paz.

## **1.2. Desarrollo de la Justicia de Base en el siglo XIX.**

En 1811 la Real Audiencia fue clausurada y se creó una nueva cámara de apelaciones en el mismo edificio donde esta funcionaba. Posteriormente, varios ensayos constitucionales intentaron darle una estructura orgánica al

poder judicial, reconociendo la necesidad de contar en la base de la administración de justicia con un tribunal que, con características de juez conciliador, tuviera competencia para conocer de las materias de mínima cuantía y fuera el encargado de resolver los conflictos de común ocurrencia entre las personas, teniendo como modelo los jueces municipales españoles y los jueces de conciliación franceses.

En el proyecto constitucional presentado por don Juan Egaña al congreso nacional en 1811, se disponía en su artículo 139 la creación de un tribunal de paz en cada provincia del país, compuesto de dos a cuatro miembros sobresalientes en luces y probidad, elegidos en la misma forma que los cabildantes<sup>7</sup>. Dicho tribunal, tendría competencia para dirimir los conflictos civiles y penales que admitieran transacción, obligando a todo litigante a concurrir ante este tribunal, previo a presentarse en los tribunales ordinarios. Sin embargo, esta iniciativa no tuvo aplicación en la práctica, más aun, ni siquiera llegó a ensayarse.

Luego de la declaración de independencia en 1818, se publicó el “Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile”, incluyendo un

---

<sup>7</sup> BALLESTEROS, MANUEL EGIDIO. La Lei de Organización i Atribuciones de los Tribunales de Chile. Imprenta Nacional. Santiago, Chile. 1890. Pag.143



título relativo a la cámara de apelaciones, donde se señalaba que debería establecerse un juez de paz, que antes de dar curso a la demanda, llamaría a las partes a conciliación y trataría de lograr un acuerdo extrajudicial entre estas, y sólo en caso de fracasar esta diligencia correría la demanda, cumpliendo un rol conciliador y de descongestión de los tribunales ordinarios. No obstante, no existió una regulación específica de este tribunal, ya que nunca logró implementarse la estructura orgánica de la autoridad judicial contemplada en este texto constitucional.

Posteriormente, en la constitución de 1822, que tiene el mérito de establecer la igualdad ante la ley y la separación de los poderes, se contemplaba un capítulo relativo al poder judicial, el que en sus artículos 190 y siguientes contemplaba la existencia de Jueces de Paz. Estos juzgados, serían una especie de tribunales de concordia, que tendrían por objeto conciliar y componer a los litigantes, estableciendo expresamente que nadie podrá presentarse en juicio sin acompañar un *certificado de comparecencia y de no haber logrado acuerdo*, emitido por este tribunal. Además, estos tribunales estaban compuestos por tres miembros, sus decisiones eran inapelables y estaban pensados para ser la base de la estructura orgánica del poder judicial.

La constitución “moralista” de 1823 volvió a modificar la estructura del poder judicial, contemplando la figura de los Jueces de Conciliación, quienes deberían oír a las partes y proponer medios de conciliación, instruyéndolas en sus derechos. Se señalaba además, que nadie podrá presentarse a los tribunales ordinarios con demanda judicial sin haber concurrido previamente a estos jueces y que deberá llamarse a conciliación en toda demanda civil y en las criminales que admitieran transacción, en cuanto no se transgreda el orden público. Se agregaba luego, que en los lugares no existan jueces de letras, los alcaldes conocerán en primera instancia y uno o dos regidores serán Jueces de Conciliación. Cabe señalar que dicha constitución resulto impracticable y fue derogada en el gobierno de Ramón Freire.

Durante el gobierno de Francisco Antonio Pinto, se promulgó, en 1828, un nuevo proyecto constitucional que establecía junto con la creación de los juzgados de primera instancia, la de los Juzgados de Paz, señalando que estos deberán conciliar los pleitos en la forma que una ley especial designaría. No obstante, esta ley nunca fue promulgada y no existió posteriormente otra regulación constitucional sobre la creación de Juzgados de Paz, en la base de la administración de justicia, que tuvieran funciones conciliatorias.

La Constitución de 1833, que rigió en nuestro país por casi un siglo, si bien resultaba mucho más acabada que sus predecesoras, omitió la regulación de la estructura orgánica de los tribunales de justicia, refiriéndose únicamente a los tribunales superiores, jueces letrados de primera instancia, jueces de comercio, alcaldes ordinarios y otros jueces inferiores, sólo en cuanto a la duración de los magistrados en sus cargos, dejando establecido en su artículo 114<sup>8</sup> que una ley especial debería determinar la estructura de los tribunales de justicia. Dicha ley no fue promulgada sino hasta cuatro décadas más tarde, el 15 de octubre de 1875.

La ley de organización y atribuciones de los tribunales de 1875, hizo una división por jerarquías de los tribunales unipersonales de justicia, procurando que éstos correspondieran a la propia división administrativa del país<sup>9</sup>, y en lo que a esta memoria importa, dispuso que en cada distrito y en cada subdelegación de la Republica deberían haber un funcionario con el título de juez de distrito y juez de subdelegación, ambos con competencia para conocer de los asuntos civiles de mínima cuantía, pudiendo además estos últimos en primera instancia conocer de las faltas penales que no hayan dado motivo a un

---

<sup>8</sup>Art. 114 “Una lei especial determinará la organización i atribuciones de todos los Tribunales i juzgados que fueren necesarios para la pronta i cumplida administración de justicia en todo el territorio de la Republica”

<sup>9</sup> ANABALON SANDERSON, CARLOS. Tratado práctico de Derecho Procesal Civil chileno. Santiago, Chile. 1970. Pag.144.

sumario criminal y en segunda instancia de las causas que conocieran en primera los de distrito, siendo estos los jueces inferiores que señalaba la constitución del 1833.

Para poder ser juez de Distrito o Subdelegación, se establecían mínimas exigencias, pudiendo ejercer como tal todo aquel que residiera en el distrito o subdelegación, que supiera leer y escribir, que tuviera 25 años y fueran nombrados por el gobernador a propuesta en terna del juez de letras. Dichos cargos se desempeñaban sin remuneración alguna, y quienes los ejercían debían administrar justicia en su morada, o en algún lugar conocido por los vecinos, al menos tres días semanales.

En 1889, don Manuel E. Ballesteros, uno de los principales críticos de estos jueces, propone la idea de confiar a los oficiales del Registro Civil atribuciones análogas a las de los jueces municipales de España, dándoles el título de jueces de paz, suprimiendo los juzgados de distrito y subdelegación. Idea que tiene el mérito de convertirse en el primer proyecto de ley sobre la reforma de la justicia de menor cuantía, siendo enviado al congreso el 1 de junio de 1889. En el mensaje<sup>10</sup> se señalaba que “La justicia de menor cuantía

---

<sup>10</sup> SENADO. Acta sesión ordinaria, de fecha 1 de junio de 1889.

es en extremo defectuosa, por cuyo motivo os propondré su reforma, haciéndola servir por los oficiales del Registro Civil” para luego agregar que “se echarían así los cimientos de una administración de justicia de menor cuantía remunerada por el Estado, más inteligente i responsable, i mas consagrada al pronto i regular ejercicio de sus funciones.”

Posteriormente, y sobre la base del proyecto anterior, la comisión mixta de Senadores y Diputados encargada de informar el “proyecto de Lei de Organización i Atribuciones de los Tribunales”, en sesión de 29 de Agosto de 1902, presidida por don Jerman Riesco e integrada entre otros por don Manuel E. Ballesteros, trató largamente la creación de jueces de paz y elaboró un proyecto en el que se establece que los oficiales del *Registro Civil* ejercerán funciones de juez de paz en todo el territorio de su jurisdicción. Estos jueces deberían ser abogados y serían elegidos por el Presidente de la Republica de una terna elaborada por la Corte de Apelaciones.<sup>11</sup>

Sin embargo, en el siguiente trámite constitucional, este proyecto fue informado por la Comisión especial de la Cámara de Diputados, quienes considerando el enorme gasto que significaría esta reforma, la supuesta

---

<sup>11</sup> VERA YANATTIZ, EDUARDO. La creación de los Juzgados de Paz en Chile. Imprenta Santiago. Santiago, Chile. 1912.

incompatibilidad entre ambos cargos y que el número de oficiales de registro civil era insuficiente, estimaron que era necesario mantener el sistema ideado por la ley de 1875. Eduardo Vera en su memoria de prueba para optar al grado de licenciado en Leyes y Ciencias políticas de la Universidad de Chile en 1912, al referirse a este sistema señalaba que “Sus ignorancias i abusos son del dominio público i el Gobierno está en el deber de corregir tamaño mal”, agregando que “se ha mirado este problema con la más absoluta indiferencia, sin que los legisladores chilenos les hayan preocupado las miserias, mezquindades i arbitrariedades que se presentan en los tribunales inferiores; i varias veces ya, cuando se ha esperado confiadamente en la reacción, los miembros de las Cámaras, tal vez por un temor justificado a la reforma, han vuelto rápidamente sobre el camino primitivo, dejando las cosas tal cual las establecieron los hombre de 1875”.<sup>12</sup>

Pese al consenso de los autores de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, sobre lo absurdo y torpe del sistema de justicia inferior, su mezquina competencia, la escasa preparación técnica de sus jueces, y a la urgente necesidad de cambiarlo; los anhelos de modificar este sistema no lograron el camino propicio para convertirse en ley. Posteriormente con la dictación del Código Orgánico de Tribunales de 1943, se mantuvo con algunas

---

<sup>12</sup> *Ibídem.*

modificaciones vigentes a los jueces de Distrito y Subdelegación. A pesar de su vigencia, estos jueces inferiores nunca cumplieron la función encomendada, dejando a la deriva la solución de los conflictos cotidianos durante un largo periodo de tiempo, siendo derogados definitivamente en el año 1989 por la ley 18.776.

### **1.3. Proyectos de Ley sobre Justicia de Base.**

Durante la historia republicana de nuestro país no se ha promulgado ninguna ley que regule la justicia de base. No obstante, han existido varios proyectos de ley que han buscado solucionar el problema de acceso a la justicia a nivel local, proponiendo la creación de un órgano jurisdiccional, con competencia para conocer de aquellos conflictos que no tienen solución efectiva en el ordenamiento jurídico.

Durante el siglo XX, existieron tres proyectos de ley sobre justicia vecinal enviados al congreso, que buscaban la creación de un tribunal vecinal en la base de la administración de justicia. El primero fue el proyecto de ley sobre Tribunales Vecinales enviado al congreso por el presidente Salvador Allende G. el día 2 de febrero de 1971, el que por los motivos que serán analizados

posteriormente, fue archivado en forma definitiva. Luego, existen dos proyectos de ley enviados al congreso por el presidente Patricio Aylwin A., sobre juzgados vecinales y el que crea los juzgado vecinales, los que entraron a tramitación con fecha 16 Septiembre y 19 de noviembre de 1992 respectivamente, los cuales serán analizados conjuntamente, señalando los motivos de su archivo.

Finalmente, se analizara un cuarto proyecto de ley, que dice relación con la justicia vecinal, iniciado por moción parlamentaria con fecha 7 de abril de 2011, el que busca establecer un procedimiento para resolución de conflictos vecinales.

A continuación se analizaran dichos proyectos de ley, destacando sus objetivos, los motivos de su creación, sus características y elementos particulares y la tramitación e importancia que tuvieron en sus contextos históricos.

### **1.3.1. Proyecto de ley sobre tribunales vecinales de 1971<sup>13</sup>.**

---

<sup>13</sup> CAMARA DE DIPUTADOS. Proyecto de ley sobre Tribunales Vecinales. En Sesión 18°, en martes 2 de febrero de 1971.



“En el programa de la Unidad Popular muy claramente se establece que el Gobierno de Pueblo hará más efectiva y más real la democracia formal que hasta ahora habíamos vivido. Es así que en la parte pertinente, y en relación con la justicia, se expresa que en nuestro país, y los propios magistrados así lo han establecido, la justicia es lenta y cara. Si acaso es cara en nuestro país donde hay un crecido número de cesantes, y hay también un número muy grande de compatriotas cuyos ingresos son bajos, no pueden, sin que mis palabras sean una crítica despiadada, quedar al margen de los beneficios de la justicia.”<sup>14</sup>

Durante el gobierno de la unidad popular, el presidente Salvador Allende Gossens, mediante mensaje a la cámara de diputados, envió un proyecto de ley, con urgencia, el día 2 de febrero de 1971, cuyo objetivo era crear tribunales vecinales.

En el mensaje enviado al poder legislativo, se establecían los motivos que justificaban la existencia de los Tribunales Vecinales, siendo el principal la falta de medios adecuados para acceder a la justicia de los sectores populares y el incumplimiento de su derecho a la igualdad ante la ley. Debido a lo anterior,

---

<sup>14</sup> Mensaje proyecto de ley sobre Tribunales Vecinales. En Sesión 18°, Cámara de Diputados, martes 2 de febrero de 1971

se hacía necesaria la creación de tribunales más accesibles para los pobladores, que se encontrasen integrados por ellos mismos, y que conocieran de aquellos hechos relativos a la diaria convivencia, a través de un procedimiento gratuito que permitiera que la administración de la justicia sea realmente accesible, más justa, rápida y eficaz, en definitiva, haciendo posible que el pueblo pudiera encontrar una solución a sus problemas de ordinaria ocurrencia en la administración de justicia, permitiendo una convivencia más humana y más digna.

El proyecto constaba de 64 artículos permanentes, divididos en cuatro títulos que trataban de la organización, de la competencia, del procedimiento y de las sanciones, más dos artículos transitorios.

A continuación se hará un breve análisis de los elementos más importantes, que caracterizan a los tribunales vecinales del proyecto.

Se establecía en el proyecto la creación de un Tribunal vecinal colegiado integrado por seis miembros no letrados, que serían asesorados por el ministerio de justicia. Los dos primeros miembros, el presidente y su suplente, serían designados por el gobernador de una quina que le presentaría el juez de

letras y los otros cuatro por sorteo notarial de una lista de diez personas que obtuvieran las mayores votaciones en la elección popular destinada a este fin. El territorio sobre el que se ejercería la jurisdicción estaría compuesto por uno o más distritos<sup>15</sup>, siendo labor del gobernador determinar y publicitar los días y horas de funcionamiento, para que concurrieran el mayor número de vecinos.

En cuanto a la competencia, el artículo 25<sup>16</sup> señalaba la competencia general, dando un concepto claro y preciso de lo que se entendía como conflicto vecinal. Luego, señalaba la competencia especial, en virtud de la cual el tribunal podría conocer de muchas de las materias que debiendo ser conocidas por los tribunales ordinarios, su tramitación resultara muy onerosa en esa instancia, señalando entre otras materias los juicios de arrendamiento, las causas civiles de mínima cuantía y algunas faltas penales. Finalmente el proyecto se refiere a la competencia delegada, la que correspondía al conocimiento por parte del tribunal de infracciones a ciertas disposiciones legales especiales.

---

<sup>15</sup> Territorialmente equivale a la comuna.

<sup>16</sup> Artículo 25 “Los Tribunales Vecinales conocerán en única instancia de los conflictos que se promuevan dentro de su territorio jurisdiccional que signifiquen una violación a los deberes y obligaciones del ciudadano para con los demás vecinos o la comunidad, especialmente de aquellos que alteran la sana convivencia familiar o comunitaria, que atentan contra la tranquilidad, la salubridad o higiene vecinal o contra el orden social, jurídico o económico de los vecinos, siempre que todos estos asuntos no sean constitutivos de delitos ni estén comprendidos dentro de la competencia de los tribunales ordinarios de justicia y de otros tribunales u organismos especiales”

El proyecto contemplaba un procedimiento exclusivo para el conocimiento de todas las materias, el cual debería ser verbal, público y sin forma de juicio. Se iniciaba de oficio o por demanda, notificando al requerido a través de un funcionario de Carabineros, algún miembro del tribunal o por un vecino designado por su Presidente. En la notificación se contemplaba la citación a una audiencia, en la que el juez previamente debía llamar a las partes a conciliación, y si esta no se producía, se procedía con la contestación y la rendición de pruebas, admitiéndose todos los medios probatorios que las partes estimasen necesarios. La prueba se rendía sin formalidad alguna y se apreciaba en conciencia, tomando en cuenta el grado de cultura de las partes y los valores morales del grupo social. La sentencia que se dictara debía ser acordada por mayoría de votos, sería inapelable y con posibilidad de ejecutarse requiriendo auxilio de la fuerza pública.

Finalmente, con respecto a las sanciones, cabe destacar la novedad que el proyecto incluía en cuanto a que estas tendrían por finalidad corregir y reeducar al sancionado y prevenir la comisión de nuevas infracciones. Entre las sanciones que disponía el proyecto se contemplaba las disculpas al perjudicado, amonestaciones públicas, trabajos de interés comunitarios, obligación de seguir algún curso de alfabetización, entre otras.

El proyecto fue muy conflictivo, siendo respaldado por los sectores cercanos al gobierno, quienes sostenían que su fundamento era la democratización del acceso a la justicia, y fuertemente criticado por los opositores, desatándose una campaña de prensa en contra del proyecto, señalando entre las principales críticas<sup>17</sup> la falta de preparación intelectual de los jueces y que el sistema de elección de los miembros que transformaría el proceso en una elección política. El proyecto no logro ser tramitado y llevo al Presidente de la Republica a retirar el proyecto el 7 de marzo de 1971, no volviendo a ser presentado durante su gestión.

Sin embargo, pese al fracaso legislativo, durante la unidad popular, igualmente se desarrollaron y pusieron en práctica experiencias de justicia a nivel local, cuya finalidad fue la misma que se perseguía con los Tribunales Vecinales del proyecto, es decir, permitir el acceso de personas modestas a la justicia. Lo anterior se llevó a cabo, principalmente, a través de audiencias verbales y populares y, en menor medida, mediante algunos intentos de justicia popular implementados en ciertos campamentos de la Región Metropolitana.

---

<sup>17</sup> SALAS VIVALDI, JULIO. El proyecto de ley sobre Tribunales Vecinales. En: Revista de derecho, Universidad de Concepción. Año XXXIX N°155. Concepción, Chile. enero- abril 1971.

Dichas Audiencias Verbales y Populares, tienen su antecedente en un Auto Acordado de la Excelentísima Corte Suprema de 4 de diciembre de 1970. En dicho instrumento normativo, se autorizó la realización de Audiencias Verbales, las que se llevaban a cabo dentro de las dependencias de los tribunales inferiores de justicia y en las que los jueces debían escuchar todos los reclamos y solicitudes de los ciudadanos, actuando como amigable componedor para instar a las partes a un avenimiento. De la misma forma, se autorizaron las Audiencias Populares, las que se diferenciaban con las Verbales, en que los jueces debían visitar a los pobladores para recoger sus solicitudes, reclamos y en general interiorizarse de todo aquello que necesitaren exponerles a los magistrados. No obstante ésta diferencia, ambas instituciones tenían una finalidad común, la de conseguir que los reclamos y divergencias que existiesen entre los comparecientes, se resuelvan en forma armoniosa, debiendo el magistrado agotar sus medios de persuasión para conseguirlo. Pese al valioso esfuerzo por solucionar los problemas de acceso a la justicia de los sectores más desposeídos, principalmente a través de un procedimiento informado por los principios rectores de economía y gratuidad procesal, estas audiencias no lograron perpetuarse en el tiempo, debido entre otros factores, a la falta de fuerza obligatoria de los avenimientos logrados.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> BADILLA, ANA MARIA. Generación de un modelo de Tribunal Vecinal: un enfoque teórico y empírico. Memoria de prueba. Universidad de Concepción. Concepción, Chile. 1992.

En lo que respecta a la justicia popular de los campamentos, existen estudios empíricos<sup>19</sup> de la época, que señalan que dichas experiencias tuvieron buena acogida por parte de los pobladores de aquellos lugares donde se implementaron, ya que estos las percibían más didácticas y cercanas a la justicia, al ser esta impartida por sus propios vecinos, mediante procedimientos sencillos y cuyas sanciones se enfocaban más en la reeducación del infractor en particular y de la comunidad en general, que en la represión de la acción constitutiva de infracción<sup>20</sup>.

Esta experiencia de justicia de base, puede enmarcarse dentro de la justicia popular comunitarista, la que se caracteriza por funcionar al margen del Estado y de sus instituciones<sup>21</sup>. En la práctica, cuando se generaban conflictos de menor gravedad entre vecinos de una misma manzana, se tomaban decisiones o acuerdos entre los vecinos de dichas unidades territoriales, sin embargo si el conflicto abarcaba dos o más manzanas, éste era conocido por las Asambleas de Pobladores. Pese a su buena acogida por parte de los beneficiados por estas iniciativas, no logro implantarse este sistema a mayor

---

<sup>19</sup>CIDU. Pobladores y administración de Justicia: (informe preliminar de una encuesta). Centro de Desarrollo Urbano y Regional. Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile. 1972.

<sup>20</sup> BLANCO, RAFAEL. Justicia Restaurativa: marco teórico, experiencias comparadas y propuestas de política pública. En: Colección de investigaciones jurídicas, n°6, Universidad Andrés Bello. Santiago, Chile. 2004.

<sup>21</sup> ENGLE MERRY, SALLY. Una Clasificación de la Justicia Popular. En: Revista El otro derecho n°30, Junio de 2004. Bogotá, Colombia. Pag 53.

escala, debido, principalmente, a la fuerte campaña en contra de este tipo de experiencias por los sectores más conservadores y el fuerte impacto que produjeron algunos fallos relativos a asuntos penales<sup>22</sup>.

### **1.3.2. Proyecto de ley sobre juzgados vecinales<sup>23</sup> y proyecto que crea los juzgados vecinales de 1992<sup>24</sup>.**

“No tiene sentido reconocer los más completos catálogos de garantías individuales ni ratificar la totalidad de los tratados o convenios internacionales sobre derechos fundamentales de la persona humana, si no se les brinda a todas ellas la posibilidad de concurrir ante un tribunal independiente que haga realidad tales derechos y sancione a sus infractores. Tampoco es posible pretender la existencia de un sistema civilizado de convivencia, si un alto porcentaje de la población carece de la factibilidad real de acceder a los mecanismos formales para resolver sus disputas.”<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Diario El Mercurio. 3, 4, 5 de mayo de 1972.

<sup>23</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS. Proyecto de ley sobre Tribunales Vecinales, boletín n° 806-07. Sesión 43°, en miércoles 16 de Septiembre de 1992.

<sup>24</sup> SENADO. Proyecto de ley que crea los Tribunales Vecinales, boletín n°869-07. Sesión 12°, en jueves 19 de Noviembre de 1992.

<sup>25</sup> Mensaje proyecto de ley boletín n°806-07.



Durante el gobierno del presidente Patricio Aylwin Azocar, se presentaron dos proyectos de ley que tenían por objeto la creación de juzgados vecinales, incluidos dentro de las reformas a la administración de justicia y que tenían como objetivo principal facilitar el acceso a la justicia de la población de menores ingresos y lograr la solución de los conflictos de común ocurrencia que sean de baja complejidad.

La falta de un informe financiero que aclarara la procedencia de los recursos para la implementación y funcionamiento de los tribunales vecinales, motivó que el proyecto de ley boletín n°806-07 sobre juzgados vecinales, presentado el día 16 de septiembre de 1992 por mensaje del ejecutivo a la cámara de diputados, fuera archivado con fecha 11 de noviembre de 1992 sin discusión alguna. Una semana después, se presentó al senado mediante mensaje del ejecutivo el proyecto de ley n° 869-07, que crea los juzgados vecinales, manteniendo la misma estructura y cuerpo normativo del proyecto anterior, agregando, sin embargo, un informe financiero en que se señalaba que el costo global de la reforma sería aproximadamente de mil quinientos millones anuales, el que debería ser asumido por las municipalidades en la medida que el presupuesto de estas contemple el gasto pertinente.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Informe financiero mensaje proyecto de ley boletín n°869-07 que crea los juzgados vecinales.

El proyecto estaba compuesto por 47 artículos permanentes, divididos en tres capítulos, dedicados respectivamente a la organización y atribuciones, la competencia y el procedimiento del tribunal vecinal, más un título compuesto por dos artículos transitorios.

Se establecía en él la creación de juzgados vecinales unipersonales, compuestos por un juez vecinal independiente, con tratamiento de “señoría”, que debía ser abogado y reunir los requisitos establecidos para ser juez de letras. El juez sería nombrado por el Intendente a propuesta de una terna elaborada por la Corte de Apelaciones respectiva, la cual además, ejercería la supervigilancia directiva, correccional y económica sobre estos tribunales. Se contemplaba, la creación de un juzgado vecinal de fácil acceso a la población, adscrito orgánicamente y dependiente financiera y administrativamente de cada municipalidad, salvo en aquellas comunas de más de cien mil habitantes, en que se debía aumentar un nuevo tribunal cada cien mil o fracción superior a cincuenta mil personas de exceso.

El Tribunal Vecinal tendría competencia común para conocer de asuntos civiles, penales y de menores, pudiendo ampliar su competencia en materia civil para actuar como conciliador en asuntos de baja complejidad, que aunque excedieran su competencia en razón a la cuantía, sean llevado por cualquier

interesado a su conocimiento, siempre y cuando las partes tuvieran su domicilio dentro de su territorio jurisdiccional. En cuanto a su competencia civil, señalaba el proyecto que podrían conocer de todas las causas civiles y comerciales cuya cuantía no excediera de las 10 UTM , las relativas a los contratos de arrendamiento de mínima renta y de algunas acciones especiales, que señalaba la letra A) del art. 17 del proyecto, entre las que destacan las acciones de precario, las acciones posesorias especiales, la posesión efectiva de herencias intestadas, y algunas particiones de bienes y liquidaciones de sociedad conyugal. Respecto de su competencia penal, debía conocer de todas las faltas contempladas en el libro III del Código Penal, de algunos delitos menores y de ciertas infracciones a leyes especiales, como la ley de alcoholes, de calificación cinematográfica y la relativa a la protección del consumidor. Finalmente, entregaba competencia en materia de menores, para decretar medidas de protección provisionales, en casos graves y urgentes.

Respecto al procedimiento, se contemplaba la comparecencia personal de las partes, dentro de un procedimiento similar al fijado actualmente para los Juzgados de Policía Local, en cuanto a la forma de iniciación, las notificaciones y la existencia de una audiencia de conciliación, contestación y prueba. Este procedimiento debería estar informado por los principios de oralidad, concentración, intermediación, publicidad y celeridad, pudiendo el juez actuar de

oficio y sin forma de juicio para garantizar la pronta conclusión del litigio mediante un procedimiento sencillo y eficaz. En la sentencia, que debía ser dictada una vez concluida la audiencia oral, el juez apreciaría la prueba de acuerdo con las reglas de la sana crítica tomando especial consideración a la conducta de las partes y la buena o mala fe con la que hayan litigado, pudiendo aplicar sanciones sustitutivas a las del código penal, como las de perdón al afectado y trabajos comunitarios entre otras. Sólo serían apelables las sentencias que impusieran penas privativas de libertad.

El proyecto en análisis ha sido el más cercano a convertirse en ley, y su tramitación contempló un extenso informe de la comisión de constitución, legislación y justicia<sup>27</sup> en el que se aprueba el proyecto con algunas modificaciones, y un informe de la comisión de hacienda<sup>28</sup> que se refiere a los costos y al financiamiento del proyecto. El ministro de justicia de la época, don Francisco Cumplido, expuso ante la comisión de constitución, legislación y justicia, señalando que “luego de un cuidadoso estudio previo del problema de la justicia en la comuna, se concluyó que era necesario la creación de nuevos tribunales vecinales, diferentes a los juzgados de policía local, concebidos como

---

<sup>27</sup> Informe de la comisión de constitución, legislación y justicia, sesión 1º, de fecha 05 de Octubre de 1993, tramitación proyecto de le boletín n°869-07.

<sup>28</sup> Informe de la comisión de hacienda, sesión 1º de fecha 05 de Octubre de 1993, tramitación proyecto de le boletín n°869-07.

conciliadores y que permitieran experimentar en nuestro país la incorporación del procedimiento oral a nuestro sistema procesal”.

La Corte Suprema mediante oficio de fecha 3 de agosto de 1993, ante el requerimiento del Senado, emitió una opinión favorable sobre el proyecto de ley, considerando de suma urgencia la creación de tribunales vecinales y señalando que por la amplitud de competencia que se le asigna, éste constituiría un valioso y eficaz instrumento jurisdiccional para suplir el vacío existente. A su vez consideraba que, para evitar que la idea esencial se desnaturalizara, era indispensable que la nueva estructura contara con todos los medios y recursos necesarios para satisfacer sus objetivos. No obstante lo anterior, la Corte formula algunas observaciones y proposiciones, principalmente en cuanto a la complejidad e importancia de las funciones que el proyecto le asigna a los juzgados vecinales y con la necesidad de contar con profesionales idóneos para que ocuparan los cargos de jueces.

Pese a la opinión favorable del supremo tribunal, y en general al consenso de voluntades sobre su necesidad, el Senado mediante oficio n°8896, comunicó al Presidente de la Republica el acuerdo de acceder a su petición de archivo del proyecto, para adecuarlo a una serie de iniciativas legales sobre la Administración de Justicia. De modo que, no existe claridad sobre la real razón

por la cual se solicitó por el ejecutivo el archivo de la iniciativa más cercana a convertirse en ley, pero lo cierto es que no existió posteriormente otra iniciativa legal que tuviera por objeto la creación de tribunales vecinales.

### **1.3.3. Proyecto de ley que establece procedimientos para la resolución de conflictos vecinales.<sup>29</sup>**

Durante el actual gobierno del presidente Sebastián Piñera Echeñique, con fecha 07 de marzo de 2011, un grupo de parlamentarios presentó al congreso un proyecto de ley que pretende establecer un procedimiento para la resolución de conflictos vecinales, cuya finalidad jurídica es alcanzar la paz social en el vecindario.

El proyecto de ley propuesto consiste en una reforma a la ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias, mediante el cual se pretende modificar el artículo 2° de dicha ley, incluyendo los conceptos de conflicto vecinal<sup>30</sup>, autocomposición vecinal, mediación y mediador, y se

---

<sup>29</sup>CAMARA DE DIPUTADOS. Proyecto de ley boletín n°7582-06 “Establece procedimiento para la resolución de conflictos vecinales”. Sesión 11° de fecha 07 de Noviembre de 2011.

<sup>30</sup> e) Conflicto vecinal: coexistencia de tendencia contradictorias entre vecino, capaces de generar violencia física o síquica y trastornos síquicos en las personas involucradas.

busca además agregar un título VII que trata de la resolución de los conflictos vecinales.

El procedimiento que establece el proyecto para la resolución de conflictos vecinales, consiste en la posibilidad de denunciar a Carabineros o inspectores municipales, toda acción que altere la convivencia entre vecinos, la cual deberá ser remitida por estos a la oficina de mediación de la municipalidad respectiva, quienes deberán designar un mediador de una lista elaborada en conformidad a un reglamento del Ministerio del Interior. En el caso de las comunidades regidas por la ley 19.537 sobre copropiedad inmobiliaria, serán mediadores los presidentes del comité de administración.

Una vez designado el mediador, este deberá citar a los involucrados por medio de los inspectores municipales o por carta certificada, para que dentro del plazo de quinto día desde su notificación<sup>31</sup>, comparezcan personalmente a una audiencia donde se comunicaran las bases de un acuerdo. Si se logra un acuerdo, se levantará un acta que tendrá el efecto de un contrato establecido

---

<sup>31</sup> El proyecto no señala desde que notificación debe contarse el plazo de 5 días para la celebración de la audiencia, sin embargo, considerando las reglas generales establecidas en el Código de Procedimiento Civil, creemos que dicho plazo debería correr a contar de la última notificación.

en un instrumento público y si por el contrario este no se produce se remitirán los antecedentes al juzgado de policía local.

En cuanto a la competencia, el proyecto no señala claramente que problemas caben dentro del conflicto vecinal, ni cuales asuntos podrán ser sometidos al procedimiento de mediación, limitándose solamente a nombrar como ejemplos de disensiones vecinales los ruidos molestos y la antipatía personal.

El proyecto analizado, pese a pretender modificar la ley 19.418 sobre Junta de Vecinos y demás organizaciones comunitarias, no otorga nuevas facultades o atribuciones a ninguna de estas organizaciones. Al respecto, cabe mencionar que durante la vigencia de la ley 18.893, sobre organizaciones comunitarias territoriales y funcionales de las Juntas de Vecinos, dichas Juntas actuaron muchas veces como jueces de paz<sup>32</sup>, conociendo principalmente de las disensiones domésticas y en general de los hechos que alteran el normal desenvolvimiento de la convivencia vecinal. Este proyecto se encuentra actualmente en etapa de primer trámite constitucional en la Cámara de

---

<sup>32</sup> BADILLA, ANA MARIA. Generación de un modelo de Tribunal Vecinal: un enfoque teórico y empírico. Memoria de prueba. Universidad de Concepción. Concepción, Chile. 1992. Pag. 64



Diputados, sin urgencia, y ha estado paralizado desde que fue ingresado, no teniendo discusión alguna.

#### **1.4 Proyectos Alternativos y propuestas de Justicia de Base.**

La discusión sobre la justicia vecinal ha tenido un largo desarrollo dentro de la doctrina nacional existiendo un gran número de proyectos y propuestas que pretenden dar solución a los problemas más comunes de los sectores de bajos ingresos, mediante la creación de órgano jurisdiccional con competencias abiertas y facultades amplias para conocer de todos los conflictos de vecindad. A partir del año 1966 se han elaborado varias propuestas que tienen como objetivo común la creación de tribunales vecinales, tomando en cuenta la importancia social que reviste el asunto y no sólo la cuantía, como tradicionalmente se había entendido.

A continuación se analizarán brevemente las propuestas más significantes, destacando sus características y elementos particulares.

#### **1.4.1. Anteproyecto de 1966. Manuel Guzmán, José Pablo Vergara y José Vergara sobre “Tribunales de Paz”.<sup>33</sup>**

Se trataba de un tribunal unipersonal integrado por un juez letrado, cuyo territorio jurisdiccional sería determinado por el Presidente de la República, su principal finalidad sería promover la paz social procurando que las relaciones vecinales se ajusten a la equidad y que la convivencia familiar se ordene según los fines de la familia, debiendo también realizar una labor preventiva de los agravios al orden jurídico, mediante la conciliación.

En cuanto a la competencia, podrían conocer de asuntos civiles, laborales y de menores determinados por la cuantía, de algunos asuntos de jurisdicción voluntaria y en materia penal conocerían de infracciones a leyes especiales, de las faltas incluidas en el libro III del Código Penal y de algunos delitos menores. En lo que se refiere a su funcionamiento, se contemplaba varios procedimientos caracterizados por la oralidad y concentración, imponiéndose el principio inquisitivo en todas las actuaciones. Para hacer valer sus derechos las partes podrían comparecer personalmente o debidamente representadas.

---

<sup>33</sup> GALECIO GOMEZ, RUBEN. Pobreza y Proceso Penal. En: Miguel Aylwin “Justicia y sectores de bajos ingresos.” Editorial Conosur. Santiago, Chile. 1980.

Dentro de las novedades que contemplaba este proyecto, destaca la que entregaba facultades especiales al tribunal para actuar como conciliador en todos los actos que le sean llevados por los interesados de común acuerdo, aun cuando no sean de su competencia. La importancia de este anteproyecto radica principalmente en que fue el punto de partida respecto del debate en cuanto a la necesidad de la implementación de la justicia vecinal en Chile, durante el siglo XX.

#### **1.4.2. Anteproyecto de 1970 sobre Tribunales Vecinales. Ricardo Gálvez Gabriel Ogalde y Juan Infante.<sup>34</sup>**

Esta propuesta contemplaba la creación de un tribunal vecinal unipersonal y letrado, con asiento en una comuna o agrupación de comunas, que tenía por finalidad evitar que los sectores más necesitados de la población sean marginados de la protección de sus derechos por la falta de un procedimiento ágil y expedito, y también desarrollar e impulsar a la comunidad organizada de manera de crear una verdadera integración social.

---

<sup>34</sup> *Ibídem.*

En cuanto a la competencia, en materia civil se le entregaba el conocimiento de los asuntos de cuantía inferior a 5 sueldos vitales y otras acciones especiales. Se le otorgaba además, competencia para conocer de la regulación de daños y perjuicios ocasionados con motivo de accidentes de tránsito. En materia laboral conocerían de aquellos conflictos que deriven de la prestación de servicios domésticos. Finalmente en materia penal conocerían de las faltas del libro III del Código Penal, las infracciones a leyes especiales y otros delitos menores, se presumía en esta materia que los mayores de 16 habían actuado con discernimiento. Tratándose de mayores de 14 años y menores de 16, el mismo juez determina si ha actuado o no con discernimiento.”<sup>35</sup>

El procedimiento contemplado era verbal y concentrado, desarrollado a través de una audiencia de contestación, conciliación y prueba. Respecto de la prueba, se establecía la admisibilidad de cualquier medio probatorio idóneo, apto y conducente a lograr la convicción del juez, a pesar de que no fuesen los contemplados en el Código de Procedimiento Civil. Además se facultaba ampliamente al juez para apreciar la prueba, decretar las medidas necesarias para el esclarecimiento de los hechos y para adoptar las medidas de prohibición de realizar actos que atenten contra el bien jurídico protegido.

---

<sup>35</sup> Op.Cit. pág. 75.

### **1.4.3. “Juicio Crítico de los tribunales de menor cuantía y proyecto de tribunales vecinales”. 1973 Gabriel Ogalde M.<sup>36</sup>**

Un estudio realizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile sobre la determinación de los problemas que en relación a la administración de la justicia enfrentan las personas de bajos recursos, publicado en su revista de derecho, elaboró una propuesta de tribunales vecinales, en la que se consideraba su establecimiento a fin de dar solución al problema de la carencia de acceso real y efectivo a la justicia de los más desposeídos.

Se proponía la creación de un órgano jurisdiccional especial, perteneciente al Poder Judicial e integrado por cinco miembros técnicos, un presidente, un secretario y tres miembros que serían elegidos por el gobernador a partir de ternas elaboradas por la Corte de Apelaciones respectiva, las que estarían integradas por aquellos que teniendo una formación jurídica determinada aprobaran un examen especial, a lo que se sumaba la integración

---

<sup>36</sup> OGALDE, GABRIEL. Juicio crítico de los tribunales de menor cuantía y proyecto de tribunales vecinales. En: Revista Chilena de Derecho, ISSN 0716-0747, Vol 1, N°1, febrero 1974. Pág.7-62. Santiago, Chile.

temporal de un miembro de la comunidad con facultades para fallar solamente en los asuntos de orden doméstico o de vecindad, en atención al conocimiento profundo de la vida vecinal que éste poseyera. Se contemplaba la facultad de actuar como unipersonales en el conocimiento y fallos de los asuntos que antes ellos se promuevan y como colegiados para conocer de algunos recursos en contra de las resoluciones dictadas por el mismo tribunal.

El tribunal tendría competencia para conocer de todos los asuntos civiles contenciosos y no contenciosos, comerciales, laborales, de menores y penales, en que una o ambas partes sean de baja condición socioeconómica<sup>37</sup>, que generalmente son de baja cuantía, además conocería especialmente de aquellos asuntos de orden doméstico y los de simple vecindad, los cuales enumera taxativamente pero señalando, sin embargo, que pueden agregarse todos aquellos problemas que vaya descubriendo la experiencia diaria en la vida vecinal, la observación atenta y la estadística rigurosa provenientes de jueces y científicos sociales.

---

<sup>37</sup> Se entendió en el estudio como “Aquellas cuyos ingresos, de cualquier origen que ellos sean, no excedan al mes de un sueldo vital mensual, cantidad que deberá incrementarse con medio vital mensual más por cada carga de familia que debe soportar conforme a la ley.

Se proponía un procedimiento sencillo, fundamentalmente conciliatorio y de tipo inquisitivo, exento de formalidades y de fácil comprensión para las personas. Se contemplaba una audiencia oral de contestación, conciliación y prueba, en la que las partes podrán comparecer personalmente, se establecía la más amplia libertad probatoria y la sentencia debía pronunciarse en arreglo a los principios de equidad y a las particularidades propias de las personas, en cuanto a su nivel socioeconómico.

#### **1.4.4. Síntesis del “proyecto de ley”<sup>38</sup> de la junta militar que crea los juzgados comunales y fija el procedimiento que los rige<sup>39</sup>.**

Durante la última etapa de la dictadura, con fecha 4 de agosto de 1987, el ejecutivo envió un proyecto de ley<sup>40</sup> que disponía la adecuación del Poder Judicial a la regionalización del país, donde se contemplaba la creación de los juzgados comunales. El proyecto que crea los juzgados comunales, del cual no existe certeza de su pseudo tramitación legislativa, tenía como objetivo general facilitar el acceso a la justicia de ciertos sectores y promover la paz social en la comunidad que les corresponda atender.

---

<sup>38</sup> No fue posible determinar si tuvo tramitación legislativa este proyecto, debido a que no existe disponibilidad de todas las actas legislativas de la junta militar, las que mantienen carácter de secretos.

<sup>39</sup> RUBEN GALECIO GOMEZ. “Pobreza y Proceso Penal.” En: Miguel Aylwin “Justicia y sectores de bajos ingresos.” Editorial Conosur. Santiago, Chile. 1980.

<sup>40</sup> Sesiones legislativas de la junta militar. Acta N°24/87 de 4 de agosto de 1987.

El tribunal comunal del proyecto formaba parte del Poder Judicial y estaba integrado por un juez abogado, que sería nombrado por el Presidente de la Republica mediante decreto supremo del ministerio de justicia. Este proyecto contemplaba la existencia de un juzgado por comuna, salvo en casos excepcionales, y la supresión de los Juzgados de Policía Local y los de Distrito y Subdelegación.

Estos Juzgados Comunales tendrían competencia común para conocer de los asuntos civiles y comerciales cuya cuantía no excediera de 5 sueldos vitales, de las faltas penales establecidas en el libro III del Código Penal, de ciertas infracciones a leyes especiales y de los accidentes de tránsito y cuestiones accesorias a estos. En cuanto a la competencia especial en materia vecinal, conocerían de las denuncias fundadas respecto a hechos que alteren la paz o tranquilidad en la comuna o la normal convivencia entre vecinos y que no constituyan delito.

En cuanto al procedimiento, se establecía la existencia de una audiencia de contestación y prueba en que las partes podían comparecer personalmente y en la que el juez, después de oídas las partes, debía llamar a conciliación en



todo lo que mire a las acciones civiles deducidas. El juez tenía que apreciar la prueba y demás antecedentes de la causa conforme a las reglas de la sana crítica, y solamente se podría interponer contra de la sentencia el recurso de apelación para que sea conocido por la Corte de Apelaciones respectiva.

#### **1.4.5. Propuesta de Tribunales vecinales o de Paz. Carlos Cerda Fernández<sup>41</sup>.**

En el ámbito de una investigación sobre “Justicia y bajos ingresos” finalizada a comienzos de 1990, el ministro de la corte de Apelaciones de Santiago, Carlos Cerda Fernández realizó un análisis comparativo de los tópicos fundamentales de los proyectos anteriores y elaboró una propuesta de tribunales vecinales o de paz, que tenía como objetivos reactivar y promover discusión en torno al tema y efectuar proposiciones dentro del espíritu de reforma del sistema orgánico que concierne a las instancias jurisdiccionales para los marginados.

---

<sup>41</sup> CERDA FERNANDEZ, CARLOS. Tribunales Vecinales o de Paz. En: Miguel Aylwin “Justicia y sectores de bajos ingresos.” Editorial Conosur. Santiago, Chile. 1980.

Una de las ideas innovadoras de este proyecto se refería al ámbito territorial del tribunal vecinal, el que no respondía a un patrón determinado y sería determinado a medida que se estableciera cada tribunal, cuando a solicitud de algún grupo social u organismo público, fuese necesario su instalación, para satisfacer una densidad jurisdiccional determinada. Estos tribunales estarían integrados por un sólo juez y varios oficiales, quienes conocerían los asuntos en única instancia, mediante un procedimiento oral y sencillo en que las partes debían comparecer en forma personal. En materia de recursos, solamente sería admisible la apelación en contra de aquellas resoluciones que impusieran penas privativas de libertad.

En cuanto a los requisitos que debía reunir quien optara a desempeñar el cargo de juez, el autor se inclina por que estos sean jueces legos, temporales, incorporados al escalafón secundario del poder judicial y dependientes jerárquicamente de los juzgados de letras. Respecto a su elección se inclina por la generación popular, mediante elecciones libres en las que los ciudadanos que integran el grupo social comprendido por el propio tribunal decidan entre candidatos que les son propuestos.

Las materias de conocimiento del tribunal contempladas en el proyecto, eran todas las contenciosas civiles de cuantía inferior a cincuenta mil pesos, las

relativas al contrato de arrendamiento cuando la renta no exceda ocho mil pesos, además de las acciones posesorias y las relativas a las servidumbres. En materia penal se comprendían dentro de su conocimiento las faltas del libro III del Código Penal y algunas infracciones a leyes especiales. Se excluía expresamente de su conocimiento la materia laboral, la de menores y la no contenciosa.

#### **1.4.6. Proyecto del Centro de Estudios Públicos (CEP) “Juzgados de Paz Vecinal y redistribución de competencia”.<sup>42</sup>**

En el informe final de la comisión de estudios del sistema judicial sobre reformas al sistema judicial chileno, se incluyó una propuesta sobre Juzgados de Paz Vecinales, señalando como idea principal la creación de un Juzgado de Paz Vecinal en cada comuna, eliminando los Juzgados de Policía Local y modificando la competencia de los Jueces de Letras.

Se proponía la creación de tribunales letrados con competencia para conocer de asuntos locales y poblacionales en cada comuna donde exista

---

<sup>42</sup> VALENZUELA, EUGENIO ET-AL. Propositiones para la reforma judicial. Centro de estudios públicos. CEP. Santiago, Chile. 1990

municipio, ocuparían la infraestructura de los Juzgados de Policía Local, su superior jerárquico sería la Corte de Apelaciones y estarían bajo la supervigilancia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema. Los jueces de Paz Vecinal serían designados por el Presidente de la República a proposición de una terna elaborada por la Corte de Apelaciones respectiva y serían inamovibles, permaneciendo en sus cargos mientras dure su buen comportamiento.

En la nueva organización de los tribunales, se proponía redistribuir la competencia de los juzgados de policía local entre autoridades administrativas y los juzgados de letras, radicando en los Juzgados de Paz Vecinal el nuevo concepto de Competencia Vecinal. Dicha competencia se dividía entre la contenciosa vecinal, que incluía el conocimiento de cualquier denuncia sobre hechos que alteren la paz en la comuna y la normal convivencia entre vecinos, las faltas del libro III del Código Penal, las causas civiles de mínima cuantía y de las acciones posesorias especiales, entre otras materias; y la voluntaria vecinal, que estaba compuesta por el conocimiento de las posesiones efectivas de herencias que no excedan de 50 UTM, de la información de perpetua memoria, de la habilitación para comparecer en los juicios de su conocimiento y de las gestiones sobre facción de inventario y nombramiento de curadores especiales.

En los casos en que la materia decía relación con hechos que alteraran la paz vecinal sin ser delitos, o con hechos que constituyan faltas según el código penal, se contemplaba un procedimiento oral, rápido, flexible, el cual se desarrollaría mediante una sola audiencia, de carácter verbal, de contestación y prueba bajo la conducción directa y activa del juez, quien podría decretar medidas para mejor resolver, apreciaría los hechos en conciencia y fallaría en derecho dentro del plazo de dos días desde que la causa quede en estado de fallo, procediendo el recurso de apelación solamente para ante el Juez de Letras. Por su parte si el asunto dice relación con las demás materias que constituyen jurisdicción contenciosa vecinal, el procedimiento se substanciará de acuerdo al juicio sumario, con algunas modificaciones. En lo que respecta al procedimiento voluntario vecinal, se mantendrían los procedimientos establecidos para cada materia, verificándose la posibilidad de simplificarlo.

**1.4.7. "Proyecto pertinencia y posibilidad de implementar juzgados vecinales en Chile." Carlos Fontaura, Francisco Leturia. 2007. Universidad Católica.<sup>43</sup>**

---

<sup>43</sup> FRONTAURA, CARLOS ET-AL. Proyecto Pertinencia y Posibilidades de Implementar Juzgados Vecinales en Chile. Concurso Políticas Públicas 2007. Escuela de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Un grupo de académicos de la Universidad Católica, luego de analizar la experiencia comparada y la experiencia nacional de justicia vecinal, plantearon una propuesta de lo que debiese ser una institucionalidad de juzgados vecinales para Chile, la que tenía como objetivo principal, ampliar el acceso a la justicia a los sectores tradicionalmente privados de esta, resolviendo aquellos problemas que por su naturaleza o cuantía en la actualidad no alcanzan a llegar a los tribunales ordinarios, permaneciendo sin resolver o resolviéndose de mala manera.

Respecto de la organización y atribuciones del tribunal, se contemplaba la existencia de un juzgado comunal por cada comuna y uno más cada cien mil habitantes, dependientes administrativamente de la municipalidad respectiva. El juez debía ser abogado y sería nombrado por el consejo municipal, a propuesta del alcalde de una terna preparada por la Corte de Apelaciones respectiva, quien además estaría encargada de su supervisión. En el ejercicio de sus funciones, los jueces vecinales serían independientes de toda autoridad, tendrían el tratamiento de “señoría” y permanecerían en sus cargos mientras dure su buen comportamiento o hasta que cumplan los 75 años.

Los autores además proponen que los procedimientos conforme a los cuales las personas naturales podrían someter sus conflictos, deben estar

regidos por los principios de gratuidad, informalidad, concentración, inmediatez y oralidad. Se contempla la realización de una audiencia de contestación y prueba, en la que se otorgan amplias facultades al juez para la dirección del proceso y su pronta conclusión, permitiéndoles a las partes comparecer personalmente. La prueba se apreciará según las reglas de la sana crítica y se establece la procedencia de un recurso único, para que sea conocido por el juez de letras correspondiente.

En cuanto a las materias de su conocimiento, se le otorgaría competencia para conocer de las causas civiles y de comercio cuya cuantía no exceda de 100 UTM, de las referentes a los arrendamientos, de las acciones posesorias y de las que den lugar las servidumbre legales, de las particiones de algunas sociedades conyugales, de las materias relativas a las copropiedades de edificios y de las materias que establece la ley del consumidor. Se contemplaba también, la facultad de actuar como conciliador ante cualquier asunto sometido a su conocimiento. Finalmente se propone la reasignación de muchas de las competencias de los jueces de letras y los juzgados de policía local, de manera que corresponda conocer a los juzgados vecinales de todo aquello que exceda la competencia de esos tribunales.

#### **1.4.8. “Justicia Vecinal: acercando la justicia a los más pobres”**

##### **Propuesta instituto libertad. Daniela Godoy. 2009<sup>44</sup>**

Dentro de una investigación desarrollada por el Instituto Libertad, la abogada Daniela Godoy, publicó a comienzos del año 2010 un documento sobre justicia vecinal que pretendía describir los datos mínimos, empíricos, jurídicos y de política pública, que deben tenerse en cuenta antes de iniciar la redacción de un proyecto de ley sobre el tema. Se incluyó en el documento una propuesta de política pública sobre la creación paulatina de tribunales vecinales, para solucionar la falta de acceso a la justicia de los que tienen menores recursos, luego de la realización de un proyecto piloto que permitiera contar con un diseño experimental y conocer los efectos de dicha política en la sociedad chilena.

Se proponía además, la creación de tribunales letrados en las diferentes comunas del país, cuyos jueces pertenezcan al poder judicial y sean asistidos por otros profesionales, siendo su objeto prestar servicios de mediación y resolución de conflictos. Según la propuesta, el objeto de los tribunales debería ser resolver aquellos problemas que por su naturaleza o cuantía no pueden ser

---

<sup>44</sup> GODOY, DANIELA. Justicia Vecinal: acercando la justicia a los más pobres. En: Revista Chilena de Derecho, ISSN 0717-7933 Vol. XXI, N°219, Marzo de 2010.



resueltos por los tribunales ordinarios, mejorando el acceso a la justicia y reduciendo los costos de litigación.

Se establece en esta propuesta que una ley debería determinar la forma de generación y remoción de los jueces, su duración en el cargo, los requisitos para ser juez vecinal y su competencia. Señala también, que junto con un debate jurídico profundo, la propuesta deberá abordar en forma completa los procedimientos, los que deberán estar regidos por los principios de informalidad, celeridad, inmediatez y oralidad; y las formas de ejecución de acuerdos y sentencias que se generen ante estos tribunales. Finalmente, establece un mecanismo de encuestas comunales para determinar el número de jueces y el tamaño de la estructura de recursos humanos del tribunal.

## CAPITULO II: PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA JUSTICIA DE BASE

En este segundo capítulo se desarrollarán, en su aspecto normativo y sustantivo, los principios fundamentales de *Igualdad ante la Ley* y *Acceso a la Justicia*, principios en los que se sustenta la idea de la necesidad de crear una justicia de base, comúnmente denominada -según se ha visto en el capítulo anterior- “justicia de paz”, “justicia vecinal”, “justicia de paz vecinal” o “Justicia Barrial”, que ponga fin a las actuales dificultades que enfrenta gran parte de la población para solucionar sus conflictos de ordinaria ocurrencia.

### 2.1. Igualdad ante la Ley.

Los principios generales de derecho o los *prima principia* son las causas primeras, fuentes u orígenes de las normas y reglas, confieren cohesión, coherencia y legitimidad a las normas jurídicas y al sistema jurídico como un todo. Los principios nos muestran fines legítimos que buscar: el bien común, la realización de la justicia, la necesaria primacía del derecho sobre la fuerza y la

preservación de la paz.<sup>45</sup> Dentro de estos principios, el principio de igualdad resulta verdaderamente fundamental tanto en su aspecto de la dignidad del ser humano como en el de igualdad ante la ley y no discriminación, revelando igual acceso al Derecho de que son titulares todos los seres humanos.

La igual dignidad de la persona humana integra el primer aspecto sustantivo del principio de Igualdad. Los tratados y convenciones internacionales sobre Derechos Humanos, reconocen este principio *ius cogens* como la base de todos los derechos fundamentales, el cual se identifica con el propio fin del Derecho, lo que también se expresa en el artículo primero del texto constitucional chileno, al señalar que las personas nacen libre e iguales en dignidad y derechos.

El Profesor Humberto Nogueira Alcalá nos entrega una noción de igualdad de dignidad de toda persona humana, entendiéndola como un “valor espiritual y moral inherente a toda persona, que se manifiesta en la autodeterminación consciente y responsable de su propia vida, llevando consigo la pretensión del respeto por parte de los demás y la idea que las personas son siempre sujetos y nunca instrumentos para el desarrollo de otros

---

<sup>45</sup> CANÇADO TRINDADE, ANTÔNIO AUGUSTO. El derecho de acceso a la justicia en su amplia dimensión. Librotecnia. Santiago, Chile. Pág. 263-264.

fines.”<sup>46</sup> Este resulta ser un principio general del derecho, entendiendo que la dignidad de la persona está por sobre todo principio o valor y ninguna norma jurídica puede contradecirlo.

El aspecto del principio de igualdad que nos interesa destacar es el que dice relación con la Igualdad ante la Ley, que resulta ser la segunda perspectiva que adopta la igualdad tanto en el ámbito constitucional de los estados como en el del derecho internacional. La igualdad ante la ley, dice relación con la necesidad de eliminar cualquier distinción basada en aspectos subjetivos de las personas, es decir, que todas las personas tienen derecho, sin distinción, a ser igualmente protegidos por las leyes.

El principio de Igualdad y la no discriminación está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos de Naciones Unidas y en la Convención Americana de Derecho Humanos, los que les confieren carácter de principios imperativos de derecho internacional, es decir, la diferenciación realizada por el legislador en razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones filosóficas o políticas y condición socioeconómicas son, en principio, ilegítimas.

---

<sup>46</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO. El Derecho a la Igualdad ante la Ley, la no discriminación y acciones positivas. AFDUDC 10, 2006. Santiago, Chile. Pag.799-831.

En el ámbito nacional, nuestra constitución reconoce expresamente dentro de los derechos fundamentales, el de igualdad ante la ley, en forma genérica, señalando en su artículo 19 N°2 que *“En Chile, no hay personas ni grupos privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley.”*, para luego agregar en su inciso 2° *“Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias.”* Contemplando de esta manera la facultad inherente a todas las personas de no ser objeto de discriminación.

La discriminación, en este contexto, debe ser entendida como la diferencia arbitraria, esto es, la desigualdad de tratamiento de las personas, carente de justificación objetiva y razonable, como asimismo, el tratamiento igual de personas que se encuentran en situaciones en que hay diferencias jurídicas relevantes, que obligarían a un tratamiento diferenciado, de modo que toda discriminación o diferencia arbitraria se encuentra en oposición a la justicia.

La igualdad ante la ley, además de obligar al legislador a no establecer normas discriminatorias, impone al Estado la necesidad de realizar acciones

positivas tendientes a promover la igualdad de oportunidades de toda la población. De esta manera, el Estado deberá consagrar una protección especial a las personas o grupos que se encuentren en situación de adversidad, con el objeto de lograr situarlos en una posición de justicia y equidad.

Dentro de esta perspectiva igualadora de oportunidades, tanto la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 25, como nuestra carta fundamental en su artículo 19 N°3, establecen como derecho fundamental, de forma específica, la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, también denominada protección judicial. En virtud de este derecho fundamental, se entiende que todas las personas, junto con el derecho de asistencia legal y judicial, tienen derecho a que el Estado les asegure de forma igualitaria la posibilidad de someter sus conflictos, a la decisión de un órgano que ejerza jurisdicción, mediante un procedimiento racional y justo, dando solución a las controversias y permitiendo su cumplimiento. En este orden de cosas, este derecho resulta de importancia capital por ser el único medio idóneo para lograr hacer efectivas todas las garantías fundamentales.

## **2.2. Derecho de Acceso a la Justicia.**

El acceso a la justicia como derecho fundamental, tiene su antecedente histórico en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de abril de 1948 y en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que con el objeto de proteger los derechos del individuo contra los abusos del poder público, las que en su respectivos textos, establecen que todo y cualquier abuso de los derechos individuales, deben ser sometidos al conocimiento del Poder Judicial en el plano del derecho interno. De esta forma, el derecho a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes establecidos en el artículo XVIII de la Declaración Americana, fue trasplantado tanto al artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y posteriormente a las Convenciones Europea y Americana de los Derechos Humanos, como al Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

En el plano latinoamericano, el derecho de acceso de la justicia, está consagrado en la relación establecida entre la protección judicial contemplada en el artículo 25 de la Convención Americana, el cual establece el deber del Estado de proveer recursos internos adecuados y eficaces a las personas, que las amparen de los actos que violen sus derechos fundamentales establecidos en la constitución, la ley o los tratados internacionales; y las garantías del debido proceso legal contemplada en el artículo 8 de la Convención Americana que establece en lo pertinente el derecho a ser oído por un juez o tribunal

competente, independiente e imparcial. Ambas disposiciones, se encuentran vinculadas a la obligación general de los Estados, consagrada en el artículo 1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, de respetar los derechos estipulados en ella, y asegurar el libre y pleno ejercicio de los mismos a todas las personas bajo sus respectivas jurisdicciones.

Esta relación entre el acceso a la justicia y las garantías del debido proceso legal (artículos 25 y 8), se evidencia en la extensa y reiterativa jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos, la que, por ejemplo, en el Caso *Myrna Mack Chang versus Guatemala* ha afirmado que “La Corte debe efectuar un examen del conjunto de las actuaciones judiciales internas para obtener una percepción integral de las mismas y establecer si dichas actuaciones contravienen los estándares sobre las garantías y protección judiciales y el derecho a un recurso efectivo, que emergen de los artículos 8 y 25 de la Convención”<sup>47</sup>. Fruto de este desarrollo jurisprudencial es que se ha entendido que los recursos efectivos ante las instancias judiciales nacionales competentes, deben ejercerse en el marco y según los principios del debido proceso legal.

---

<sup>47</sup>CIDH. Sentencia de en Caso Myrna Mack Chang versus Guatemala de fecha 25 de Noviembre de 2011.



En este sentido, el ex Presidente de la Corte Interamericana de justicia, don Antônio Cançado Trindade ha colaborado a este nuevo escenario, aportando una visión más amplia, protectora y garantista del derecho al acceso a la justicia que la visión tradicional, señalando en su voto concurrente en el *caso de los Cinco Pensionistas* que “tal derecho (de acceso a la justicia) no se reduce al acceso formal, *stricto sensu*, a la instancia judicial; el derecho de acceso a la justicia, que se encuentra implícito en diversas disposiciones de la Convención Americana y que permea el derecho interno de los Estados Partes, significa, *lato sensu*, el derecho a obtener justicia. Dotado de contenido jurídico propio, configurándose como un derecho autónomo a la prestación jurisdiccional, o sea, a la propia realización de la justicia.”

Ahora bien, en el plano nacional, no existe una norma expresa que regule el derecho del acceso a la justicia, pero en virtud del doble sistema de fuentes constitucionales, nacionales e internacionales, mediante el cual la norma internacional refuerza el catálogo de derechos humanos de la Constitución, se debe entender el derecho al acceso a la justicia como un derecho fundamental, que se encuentra asegurado, tomando como base lo señalado por los artículos 19 N°3 y 76 de la Constitución Política del Estado, en armonía con lo dispuesto en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, de los que se desprende que el Estado tiene la obligación

de brindar igual protección a las personas en el ejercicio de este derecho. Sin embargo, esto de nada sirve si las garantías allí contenidas carecen de eficacia y, por otro lado, el Estado de Chile no está dispuesto a asumir los estándares de resultados exigidos por la comunidad internacional.<sup>48</sup>

En virtud de lo anterior es que el Derecho de Acceso a la Justicia en nuestro país debe entenderse como el resultado de la relación existente entre el derecho a la jurisdicción y el debido proceso, los que necesariamente deben contemplar un listado de garantías fundamentales, entre las que destacan el derecho de todas las personas a ser oídos en un procedimiento racional y justo; el derecho a un juez natural (esto es a un juez o tribunal establecido con anterioridad por la ley, que sea competente, independiente e imparcial); el derecho a obtener resoluciones y sentencias motivadas, congruentes y con posibilidad de ejecución; el derecho a la defensa; y por último, el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales, que ampare a todas las personas contra actos que violen sus derechos fundamentales, reconocidos en la Constitución, la ley o los tratados internacionales.

---

<sup>48</sup> ROSENBERG GONZÁLEZ, DANIELA. Acceso a la Justicia de la población menesterosa en Chile. En: revista de derecho y humanidades. N°15 año 2009. Pag.199-212. Santiago, Chile.

Todos estos derechos anteriormente mencionados, forman parte del Acceso a la Justicia en su sentido amplio, que tiene como fin último la Realización de la Justicia, mediante la posibilidad de todas las personas de contar con una solución a sus problemas, tutelada por el derecho.

### **2.3. El acceso a la justicia y la percepción de la población.**

Pese a su consagración como derecho fundamental en el plano internacional, y la correlativa obligación para el Estado chileno de asegurar su cumplimiento, el derecho de Acceso a la Justicia, se ha visto en muchas ocasiones vulnerado y violado, sobre todo respecto de las personas con menores recursos, ya que ellos deben sobrepasar un gran número de obstáculos o barreras de diversa índole para poder acceder a ella, viéndose en gran medida imposibilitados de solucionar sus problemas de manera justa, obligándolos en muchos casos a emplear la autotutela para poner fin a estos. En este sentido, don Luis Bates, ex Ministro de Justicia, señala que “En Chile, se ha afirmado reiteradamente y con razón, que existe una gran brecha entre el conjunto de derechos teóricos, que de una u otra manera el sistema legal

reconoce a las personas y grupos sociales, y la posibilidad de ejercicio efectivo de los mismos para sectores importantes de la población.”<sup>49</sup>

Esta falta de acceso al sistema de administración de justicia, ha sido uno de los mayores problemas sin solución que ha debido enfrentar el Poder Judicial chileno, lo que se ha comprobado mediante la realización de diversos estudios empíricos, que han revelado la mala percepción de la población con respecto a la justicia, la falta de confianza en ella y el general desconocimiento de los procedimientos y del actuar de la administración de justicia. Además, se han identificado las barreras o impedimentos para acceder a la justicia de los sectores de menores recursos, las que han generado en ellos sentimientos de frustración, exclusión y resignación.

### **2.3.1. Estudios empíricos de percepción de la justicia.**

Durante la historia reciente de nuestro país se han desarrollado varios estudios empíricos, a fin de dilucidar la percepción real de las personas sobre la justicia. En este sentido es importante destacar que dichos estudios se han

---

<sup>49</sup> LUIS BATES. Acceso a la justicia y las personas de escasos recursos. En: cuadernos de análisis jurídico n°22, pág. 155-206. Santiago, Chile. 1992.

desarrollado en diferentes periodos y en todos se ha llegado a la conclusión de que gran parte de la población tiene una percepción negativa de la justicia. A continuación y con un afán meramente ilustrativo, se resumen los estudios estadísticos más significativos realizados en nuestro país desde la década de los setenta, señalando sus principales conclusiones.

#### **2.3.1.1. Pobladores y administración de justicia.**

En septiembre de 1971, el equipo de estudios poblacionales del CIDU realizó un encuesta en trece unidades poblacionales del Gran Santiago, denominada “Pobladores y Formas de Justicia”, enfocándose en los problemas de percepción respecto de una estructura de dominación – La administración de Justicia-.<sup>50</sup> Este estudio se sitúa en la vanguardia, ya que es el primero en cuantificar y describir la percepción de la justicia en nuestro país.

La muestra abarcaba trece unidades poblacionales, de las cuales ocho eran poblaciones instaladas bajo un gobierno y progresivamente equipadas, denominadas “operación sitio”, las cinco restantes son tomas de terrenos

---

<sup>50</sup> CIDU. Pobladores y administración de Justicia. Centro de Desarrollo Urbano y Regional. Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile. 1972.

efectuadas después de enero de 1970, denominadas “campamentos”. En cuanto a la metodología, se entrevistaron a los dirigentes vecinales y se eligieron aleatoriamente 25 pobladores adultos, abarcando un total de 400 casos y se consideraron como puntos esenciales a tratar: la percepción de la administración de justicia vigente; la percepción de la competencia de la justicia; las manifestaciones de valores que enuncian una “nueva legalidad”; y la visión general de las sanciones.

En cuanto a la percepción de la administración de justicia vigente, resalta la opinión manifestada por la mayoría de los encuestados, de que el sistema tradicional de administración de justicia favorece a los poderosos. El 75% de ellos considera la necesidad de contar con riqueza e influencia, para conseguir justicia, es decir, hay clara conciencia de que el pobre no obtiene justicia.

La opinión crítica se mantiene, cuando son consultados sobre los agentes de justicia. En este caso, la opinión mayoritaria considera a los abogados como negociantes que actúan por lucro, mientras que por su parte, los Carabineros e investigadores gozan de un juicio neutro, señalando que hay buenos y malos.

Otros resultados interesantes de destacar, dicen relación con la manifestación de actitudes novedosas, como la confianza en el juicio comunitario, ya que suponen un mayor conocimiento real de la situación vecinal por parte de las organizaciones vecinales y una mayor ecuanimidad en sus decisiones. Cabe destacar, que un 60% de los consultados optan por una forma de justicia vecinal.

Por último, en cuanto a las sanciones, un 60% de los encuestados afirma que las cárceles son escuelas de delincuencia y sugieren como alternativas el trabajo reeducativo y la amonestación, entre otras sanciones.

### **2.3.1.2. Justicia y marginalidad Rural.<sup>51</sup>**

En el año 1994 un equipo de investigación del Centro de Desarrollo Jurídico-Judicial de la Universidad Católica, dirigido por don Luis Barros Lezaeta, realizó un estudio exploratorio, mediante entrevistas y grupos de discusión, sobre las opiniones y experiencias con la justicia y alguno de sus personeros, entre los vecinos de cinco localidades rurales de nuestro país.

---

<sup>51</sup> BARROS LAZAETA, LUIS. Justicia y Marginalidad Rural. Dirección de estudios sociológicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile. 1994

Las opiniones recogidas sobre la justicia fueron mayoritariamente negativas, las razones más frecuentes para esta opinión adversa fueron considerar que esta es discriminatoria y que en Chile hay injusticia laboral. Se percibe que la Justicia chilena no es pareja, que no es la misma para todos, que favorece o desfavorece a determinados sectores sociales, sea facilitando o inhibiendo el acceso a la Justicia, sea tratando de forma desigual a quienes acceden a ella.

Cuando se les consultó a los entrevistados sobre las posibles soluciones o alternativas de cambio para mejorar la justicia, “la gran mayoría se mostró bastante pragmática, combinando la necesidad de conocer cabalmente sus derechos con la necesidad de contar con asistencia en la defensa y tramitación de esos derechos.”<sup>52</sup> De los entrevistados, la minoría declaró conocer muy bien sus derechos, manifestando que dicho conocimiento era fruto de la experiencia de vida y, sobre todo, de la experiencia personal en el trabajo.

En cuanto a la opinión sobre los personeros de la justicia, los entrevistados opinaron mayormente en forma negativa sobre los jueces, a los

---

<sup>52</sup> Op. Cit. Pag. 12



que consideran arbitrarios en el trato de la gente, de la misma forma opinaron sobre los abogados, argumentando que su motivación es principalmente económica, la opinión de los entrevistados mejoró considerablemente, con respecto a los carabineros, señalando que garantizan el orden y que infunden respeto en la convivencia social.

El estudio concluye señalando que existe una percepción de la sociedad como un orden que discrimina tajantemente entre ricos y pobre, la situación de unos y otros se percibe como la condición que fluye de una organización social que, desde el punto de vista del pobre, tiene mucho de círculo vicioso. Agrega que ambos se definen recíprocamente, unos tienen el poder para mandar y a los otros no les queda más que obedecer.

### **2.3.1.3. Justicia y Marginalidad.<sup>53</sup>**

La Corporación de Promoción Universitaria, en conjunto con la Universidad Católica de Chile, realizaron un estudio acerca de la percepción que los pobres tienen del sistema jurídico y de la mayor o menor marginalidad

---

<sup>53</sup> CORREA SUTIL, JORGE; BARROS LAZAETA, LUIS. Justicia y Marginalidad, percepción de los pobres. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile. 1993

que respecto del mismo padecen. Los objetivos específicos del estudio fueron agrupados en cuatro direcciones; primero conocer los problemas jurídicos que aquejan a los pobres, la frecuencia con que ocurren, su relevancia y el grado de acceso a la obtención de justicia; segundo conocer la dimensión, naturaleza y características de la marginalidad que estos sufren; tercero indagar sobre los factores que influyen en esa marginalidad, conociendo las fortalezas y debilidades del sistema jurídico que las acrecientan o disminuyen; y por último, conocer cuáles son las soluciones recomendadas por los pobres para mejorar el sistema jurídico.

Para recopilar la información de este estudio, se realizó una encuesta entre los meses de Octubre y Noviembre del año 1992, a hombres y mujeres mayores de 18 años, de nivel socioeconómico bajo, que fueran residentes en las ciudades de Santiago, Valparaíso-Viña del Mar y Concepción-Talcahuano. El tamaño de la muestra fue de 1642 casos.

Los resultados de las encuestas arrojaron una opinión mayoritariamente negativa de la justicia chilena, un 83% de los entrevistados emitió un juicio abierto y espontáneo negativo de la justicia, tildándola de ineficiente, discriminatoria, arbitraria y lenta. La opinión sobre los auxiliares de la administración de la justicia, sigue la misma lógica, así califican a los jueces de

arbitrarios y corruptos, a los abogados de *plateros*, esto es, que sólo trabajan por plata, respecto de los Carabineros la mayoría señala que abusan de su autoridad y de que son ineficientes y respecto de los actuarios, muchos no saben de ellos y el resto los considera corruptos.

Entre los entrevistados, la mayoría expresa haber tenido algún problema legal, ya sea personalmente o a través de un miembro de su familia, sin embargo, solamente la mitad de ellos declaró haberlos denunciado o haber acudido al juzgado. La materia, en este aspecto, es un factor diferenciador ya que los problemas penales, laborales y de familia, fueron los más denunciados, en cambio, con respecto a los problemas civiles, los pocos que declararon haberlos sufrido acudieron a la justicia. De los problemas que llegaron a ser conocidos por tribunales penales o de policía local, sólo una mínima parte llegó a obtener resolución judicial, y los que fueron conocidos por los otros tribunales, como los de letras en lo civil, llegó a resolverse la mitad y la otra mitad fue abandonada por causa de los altos costos que implicaba su prosecución.

En cuanto a las posibles soluciones o cambios necesarios para mejorar la justicia, la mayor parte de los entrevistados señaló como imprescindible darle a conocer sus derechos a la gente, lo que fue concordante con los resultados que mostraron que un 62% de las personas manifestó conocer poco sus

derechos y un 26% indicó no conocerlos en absoluto. Otra de las soluciones propuestas por la mayoría de los sujetos estudiados, apuntan a la necesidad de acelerar los procedimientos judiciales, crear más comisarías , que existan más asistentes sociales que ayuden a las personas en sus trámites judiciales y que hayan más abogados gratis.

La publicación del estudio concluye con la opinión de diversos juristas nacionales sobre los resultados de esta, quienes destacan los diversos aspectos de este estudio, y el gran aporte para posteriores investigaciones respecto a la administración de justicia. Dentro de estas opiniones, destaca la del ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia, don Marcos Libedinsky Tschorne, quien señala que “la ciencia procesal, ya desde hace algún tiempo, ha adquirido plena conciencia de las deficiencias e impotencias de la Administración de Justicia, muchas veces debida no sólo a factores legales , sino sociales y políticos y económicos. Problemas que, por lo demás, no son sólo de algunos países sino que, por lo general, tienen un alcance universal.”<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> LIBEDINSKY, MARCO. ¿Qué podemos aprender del estudio realizado? En: Jorge Correa Sutil, Luis Barros Lazaeta. Justicia y Marginalidad, percepción de los pobres. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile. 1993. Pág. 244.

#### **2.3.1.4. Percepción de la Población Pobre de Santiago.<sup>55</sup>**

La facultad de economía y negocios de la Universidad Católica Silva Henríquez, realizó un estudio sobre la evolución que ha tenido la percepción de las personas vulnerables frente a la justicia en los años 2003 a 2011, el que aporta datos relevantes de la percepción que tienen las personas pobres de Santiago, sobre la Justicia.

Respecto a la investigación del año 2011, en la que se empleó la metodología denominada descriptiva-cuantitativa, consistió en la realización de encuestas, entre el 29 de octubre y 29 de Noviembre de 2011, a personas de 15 años o más, residentes en las 22 comunas urbanas de Santiago con los mayores porcentajes de pobreza, para aportar antecedentes sobre la calificación de la calidad de la justicia, y de los órganos de la administración del Estado y del poder judicial en cuanto a la solución de los problemas de justicia, además del conocimiento y percepción del acceso a la justicia, por parte de la población encuestada, entre otros aspectos.

---

<sup>55</sup> YÁÑEZ, MARCELO. Percepción de la población pobre de Santiago sobre las condiciones de acceso, equidad y satisfacción en la obtención de bienes básicos y públicos- Año 2011: visión evolutiva desde el año 2003. Universidad Católica Silva Henríquez. Resumen ejecutivo, diciembre 2011.

Lo novedoso de este estudio, es la comparación con los resultados obtenidos en los estudios de los años anteriores. Durante los últimos 9 años la percepción de que la justicia en nuestro país es de mala calidad ha aumentado, considerándose igual o peor que hace 6 años atrás.

### **2.3.2. Barreras del acceso a la justicia.**

El problema de la falta de Acceso a la Justicia, como evidencian los estudios empíricos, se ha manifestado en mayor medida en la población de menores recursos de nuestro país. Lo anterior, es producto de las barreras, impedimentos u obstáculos que ésta debe enfrentar para lograr una solución justa a sus problemas. Estas barreras dicen relación con los aspectos normativos, institucionales y culturales que conforman el sistema judicial.

#### **2.3.2.1. Costos económicos para los actores:**

Una persona que acude a la justicia para solucionar sus conflictos debe soportar gastos económicos asociados a las costas del juicio. Quien intenta acceder a la justicia debe pagar por las fotocopias, compulsas y notificaciones, debiendo además desembolsar su dinero para pagar los honorarios de un

abogado y transportarse al lugar físico donde se encuentran los tribunales, lo que, a más del gasto económico, conlleva un gasto de tiempo de trabajo bastante significativo. El costo económico para las personas de menores recursos, convierte el derecho de acceder a la justicia a un privilegio inalcanzable, resultando en muchas ocasiones absurdo acudir a esta, ya que la solución puede ser más costosa que el problema.

#### **2.3.2.2. Estructura orgánica del Poder Judicial:**

La actual estructura del Poder Judicial chileno, según dispone el artículo 5 del Código Orgánico de Tribunales, está compuesta por tribunales ordinarios, cuales son la Corte Suprema, las 17 Cortes de Apelaciones, los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal, los Juzgados de Letras y los Juzgados de garantía, y por tribunales especiales, siendo estos los Juzgados de Familia, los Juzgados de Letras del Trabajo, los Juzgados de Cobranza laboral y Previsional y los Tribunales Militares en Tiempo de Paz. Estos tribunales se encuentran generalmente en las grandes comunas y resultan insuficientes para la solución de los conflictos de toda la población, ya que se hace muy dificultoso acceder físicamente a ellos para las personas que viven en la periferia o en sectores rurales.

Otro impedimento que dice relación con la estructura del Poder Judicial, es la falta de una judicatura especializada en el nivel de base, cercana a las personas, que pueda atender los conflictos cotidianos y de ordinaria ocurrencia, ya que por un lado no existe un órgano jurisdiccional con competencia para conocerlos, o los que existen no resuelven de manera efectiva estos problemas. Por su parte, si bien no integran el Poder Judicial, los juzgados de policía Local, no han podido suplir esta carencia, debido principalmente a su dedicación casi exclusiva a los problemas infraccionales y de tránsito, copando su campo de acción y marcando su forma de trabajo.

Por último, se ha identificado que la inexistencia de criterios explícitos y racionalmente planificados de prioridad para el conocimiento de las causas que arriban a los tribunales, ha generado que los jueces de letras civiles por una parte, sean sobrepasados por procedimientos ejecutivos de bancos e instituciones financieras, convirtiéndose en verdaderas agencias cobradoras, dejando de lado las causas de menor cuantía, que afectan a gran parte de la población.

#### **2.3.2.3. Procedimientos:**



En el campo procesal se distinguen claramente barreras de acceso para la población, en cuanto a la comparecencia ante los jueces, la formalidad y ritualidad de los procedimientos, a la lentitud de los mismos y a la falta de conocimiento de los problemas colectivos, siendo de las más difíciles de sortear por parte de la población de menores recursos.

En la mayoría de las instancias judiciales en nuestro país se exige la comparecencia mediante el patrocinio de abogado habilitado, lo que obliga a las personas a contratar a un abogado o acudir a los consultorios de la Corporación de Asistencia judicial o alguna otra institución que entregue asistencia jurídica gratuita. Con respecto a la asistencia judicial de las personas de menores recursos es un tema que ha tenido un gran desarrollo en los últimos años, y su fortalecimiento ha sido uno de los avances en la materia. Sin embargo, la necesidad de contar con patrocinio de abogado habilitado, sigue siendo una de las principales barreras de acceso a la justicia.

Ahora bien, otro factor que imposibilita a las personas el acceso a la justicia, según indica Jorge Correa Sutil, tiene que ver con el exceso de formalismo de los procedimientos judiciales, ya que el lenguaje, las formas y los rituales judiciales, altamente formalizados, excluyen a la gente común, la que no

logra comprender los intrincados procesos judiciales.<sup>56</sup> Esta mentalidad formalista generó un lenguaje extraño al común de la gente, lleno de latinismos, que alargaban la distancia entre la administración de justicia y la sociedad en su conjunto. Sin embargo, esto ha ido cambiando a través de las sucesivas reformas al sistema de administración de justicia, pues se ha simplificado casi al extremo el ritualismo judicial.

A lo anterior, se suma la lentitud de los procedimientos judiciales, que debido a la pasividad de los tribunales, las distancias entre las diferentes etapas del procedimiento, el carácter de no fatales de algunos plazos judiciales, la sobrecarga que actualmente soportan los tribunales y la demora en dictar sentencia por parte de los jueces, entre otros factores, nos encontramos con una justicia que tarda en llegar, generando un nuevo impedimento, debiendo soportar el desgaste económico, físico y psicológico que significa involucrarse en un proceso judicial, lo que tiene plena validez en lo que se refiere a la actual justicia civil.

---

<sup>56</sup> CORREA SUTIL, JORGE. Acceso de los Pobres a la justicia en Chile. En: Jorge Correa Sutil. Sistema judicial y pobreza: estudio sobre el acceso a la Justicia en Argentina, Chile, Perú y Venezuela. Cuadernos de análisis jurídico n°35. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile. 1997.

No obstante lo anterior, cabe destacar el gran avance que han significado las reformas al sistema judicial, tanto en materia laboral, penal y de familia, gracias a las cuales se ha dado celeridad a la administración de justicia y se ha mejorado sustancialmente en el acceso a ella, pues al acortarse los tiempos de tramitación e implementar sistemas computacionales e infraestructura administrativa, como las centrales de notificación, necesariamente bajan los costos procesales y con ello se amplían las posibilidades de acceso al sistema por parte de los sectores más pobres de la sociedad.

Por último, en cuanto a las barreras procesales, se encuentra la relacionada con el privilegio que el sistema judicial chileno le otorga a los conflictos individuales, dejando de lado el interés difuso o colectivo de las personas, imposibilitando el accionar en conjunto por parte de estas, lo que reduciría significativamente algunos costos y equipararía la situación de los más desposeídos. Es necesario además señalar, que en este ámbito se ha intentado avanzar con la regulación del recurso de protección de garantías fundamentales y mediante los procedimientos colectivos regulados por la Ley de Protección a los consumidores.

#### **2.3.2.4. Barreras culturales y de educación legal**

El otro componente del sistema jurídico es la cultura, y en este aspecto se identifica como principal barrera la que dice relación con la falta de difusión de la normativa jurídica y las dificultades para comunicarse y entender el lenguaje jurídico.

El enorme desconocimiento que tienen gran parte de las personas de sus derechos y de sus obligaciones, se debe en parte, a la despreocupación del Estado por fomentar la educación cívica o educación legal. En razón de lo anterior, es que las personas se ven imposibilitadas de acceder directamente a la justicia, ya que no saben de qué manera acercarse y hacer valer sus derechos.

Otro impedimento para acceder a la justicia, de orden psicológico, tiene que ver con el trato distante de los funcionarios judiciales para con las personas comunes, que se puede generar a consecuencia de la sobrecarga de trabajo de éstos y que se acrecienta por el desconocimiento del lenguaje técnico-jurídico.

#### **2.4. Posibles soluciones a la falta de Acceso a la Justicia.**

En nuestro país, la percepción que existe sobre el actual sistema de Acceso a la Justicia, nos sugiere la necesidad de visualizar alternativas reales de poner fin a sus problemas, con el objeto de lograr que la gran parte de la población pueda solucionar sus conflictos de manera efectiva. En éste sentido, se ha señalado que “Las barreras de general reconocimiento ya mencionadas, permiten afirmar, una vez más, el carácter vasto, complejo y amplio del problema y la necesidad de encararlo con una visión lo más global posible. Así, se advertirá que algunas son de responsabilidad del poder ejecutivo como la insuficiencia de Tribunales en relación con las necesidades de la población o su inadecuada ubicación geográfica.” Y agrega que existen “Otras que son de incumbencia del poder legislativo, como la competencia que las leyes asignan a los Tribunales y los procedimientos que las leyes asignan a los Tribunales y los procedimientos legales”<sup>57</sup>

Existe un consenso general de cuáles son las medidas necesarias de implementar para mejorar el acceso a la justicia, a modo ilustrativo podemos mencionar la necesidad de mejorar el sistema de asistencia judicial gratuita mediante el fortalecimiento y modernización de la Corporación de asistencia judicial y la necesidad de implementar planes de educación cívica y legal con el objeto de facilitar el conocimiento de sus derechos a toda la población.

---

<sup>57</sup> BATES, LUIS. Acceso a la justicia y las personas de escasos recursos. En: cuadernos de análisis jurídico n°22, pág. 155-206. Santiago, Chile. 1992. Pag.197

Resulta interesante destacar como vía de solución al problema del acceso a la justicia, la que se identifica con la necesidad de crear una judicatura de base, cercana a las personas, con procedimientos sencillos, ágiles y expeditos, en que se permita la comparecencia personal, con un lenguaje acorde a las necesidades de los usuarios, con funcionarios capacitados e idóneos para facilitar la solución de los problemas, compuesto por jueces que entiendan las necesidades y los problemas de las personas, y que juzguen de acuerdo a la equidad y a las circunstancias particulares de cada persona, de acuerdo al contexto social en que se encuentran. Cuestión que será analizada en mayor profundidad en capítulo final, junto con las demás conclusiones que podemos extraer de la presente investigación.

### **CAPITULO III: EXPERIENCIA COMPARADA**

En el mundo, es posible encontrar una gran variedad de experiencias respecto a la implementación de instancias de justicia basal, local, de paz o vecinal, todos los cuales tienen como factor común el que surgen como respuesta ante las numerosas barreras de entrada a la justicia formal o institucional, especialmente tratándose de los sectores más desposeídos de la sociedad.

Entre las principales barreras<sup>58</sup>, podemos mencionar a modo de ejemplo: a) Las económicas, relativas a los costos de acceder al sistema de justicia y la relación de ese costo y el valor de lo disputado; b) las geográficas o espaciales, ya que el Poder Judicial no llega a todos los lugares; c) El acceso a la información; y d) Las institucionales y culturales que dicen relación con las limitaciones de la oferta de justicia estatal.

---

<sup>58</sup> FRONTAURA, CARLOS ET-AL. Proyecto Pertinencia y Posibilidades de Implementar Juzgados Vecinales en Chile. Concurso Políticas Públicas 2007. Pontificia Universidad Católica de Chile. Pág. 370.

En éste orden de cosas vemos que, en la práctica, gran parte de la carga de trabajo de los Juzgados de Letras –quienes actualmente deben conocer de las causas de menor y mínima cuantía- está avocada al conocimiento de conflictos entre personas jurídicas, lo que necesariamente trae aparejado una deficiente atención de los conflictos que se susciten entre ciudadanos comunes, vulnerándose con ello el principio rector de acceso a la justicia y en definitiva el debido proceso.

Es precisamente ante éste fracaso de la justicia formal que surgen diversas respuestas a las necesidades de acceso al sistema de administración de justicia, entre las que podemos señalar los métodos alternativos de resolución de conflictos y las experiencias de justicia comunales o vecinales.<sup>59</sup>

Así las cosas, a continuación revisaremos algunas experiencias comparadas de justicia de paz o vecinal, sus características, formas de implementación y principalmente la recepción de ellas a la hora de evaluar el cómo han influido en la percepción de la administración de justicia.

---

<sup>59</sup> CERDA FERNANDEZ, CARLOS. Tribunales Vecinales o de Paz. Pág. 196



### **3.1. Juzgados de Paz Españoles**

La figura de los juzgados de paz viene de largo tiempo en España y se han consolidado como una instancia de participación democrática en el sistema de administración de justicia español. Siendo establecidos por primera vez mediante la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855, los primeros nombramientos se hicieron allá por 1857.

El objetivo planteado a su establecimiento es que dichos juzgados asumieran la competencia que hasta el momento detentaban los alcaldes, la que, como vimos anteriormente, era herencia de aquella radicada en los cabildos. En cuanto a la función que desempeñaban, conocían de aquellas controversias de escasa cuantía en materia civil y del enjuiciamiento de faltas en materia penal.

Como es de suponer, la organización, atribuciones y procedimientos han sido objeto de reformas con el paso del tiempo, sin embargo existen características que ha permanecido en cuanto a los Juzgados de Paz, especialmente lo tocante a la figura del juez lego, la desvinculación de sus

miembros del resto de la magistratura y el pertenecer a un peldaño inferior dentro de la organización de justicia española.

Actualmente los juzgados de paz están regulados por la Ley Orgánica de Poder Judicial de 1 de Julio de 1985 (LOPJ), sin embargo, hay quienes remiten su establecimiento a lo dispuesto en el artículo 125 de la Constitución Española de 1978, el que señala que “Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales.”, no obstante, más allá de esta disposición no hay en dicha constitución referencia alguna respecto de los Juzgados de Paz.

La LOPJ en su artículo 26 incluye a los Juzgados de Paz dentro de los órganos a los que se les atribuye el ejercicio de la Potestad Jurisdiccional, sin embargo, a pesar de ello, de lo dispuesto en su artículo 298 N° 2 que señala que “También ejercen funciones jurisdiccionales sin pertenecer a la Carrera Judicial, con sujeción al régimen establecido en esta ley, sin carácter de profesionalidad y con inamovilidad temporal, los magistrados suplentes, los que sirven plazas de jueces como sustitutos, los jueces de paz y sus sustitutos.”, se

desprende que mientras el Juez de Paz detente dicho cargo, pertenece al poder judicial, mas no a la carrera judicial.

Forman además, parte de la jurisdicción ordinaria y sus jueces tienen el mismo estatus que el resto de los magistrados, salvo en lo que se refiere a aquellas cuestiones en que se pueda aplicar el régimen general, por su carácter no profesional<sup>60</sup>.

En cuanto a su nombramiento, de la interpretación armónica de lo dispuesto en el artículo 102 de la LOPJ y artículos 1 N°2 y 13 del Reglamento 3/1995 del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) se desprende que quienes opten a ejercer el cargo de Juez de Paz, deberán:

- a. Ser ciudadano Español;
- b. Ser mayor de edad;
- c. No estar en alguna de las causales de incapacidad para ingresar a la Carrera Judicial; y
- d. Que sea o no licenciado en Derecho.

---

<sup>60</sup> GASCÓN INCHAUSTI, FERNANDO. La Figura del Juez de Paz en la Organización Judicial Española. En: Revista Mexicana de Justicia, núm. 8, Julio-Diciembre 2006. Pág. 187.

En cuanto a su nombramiento, el artículo 101 LOPJ señala que sus miembros serán elegidos mediante votación del pleno del ayuntamiento por mayoría absoluta de sus miembros, los que son luego ratificados por la sala de gobierno del Tribunal Supremo de Justicia correspondiente, durando 4 años en sus cargos.

Su competencia está determinada por el artículo 100 LOPJ, según el cual “Los Juzgados de Paz conocerán, en el orden civil, de la sustanciación en primera instancia, fallo y ejecución de los procesos que la ley determine y cumplirán también las demás funciones que la ley les atribuya. En el orden penal, conocerán en primera instancia de los procesos por faltas que les atribuya la ley. Podrán intervenir, igualmente, en actuaciones penales de prevención, o por delegación, y en aquellas otras que señalen las leyes.”

Como se ha señalado, una de las principales características de los Jueces de Paz es su carácter de legos, es decir, dichos cargos son ejercidos por personas que no necesariamente poseen conocimientos jurídicos y que se desempeñan como órganos unipersonales que, según dispone el artículo 99 de la LOPJ, ejercerán sus funciones “En cada municipio donde no exista Juzgado

de Primera Instancia e Instrucción, y con jurisdicción en el término correspondiente (...). En éste orden de cosas, de su carácter de legos y de la disposición antes transcrita, es posible desprender que la competencia de los juzgados de paz, más allá de aquellas materias que específicamente se señalan respecto de ellos, tiene un componente de residualidad respecto de todas aquellas otras materias que, debiendo ser conocidas por los jueces de primera instancia e instrucción, no lo son, por no existir éstos últimos en un territorio jurisdiccional determinado.

Dicho lo anterior, cabe señalar que la institución en comento no ha estado exenta de críticas, respecto de las cuales y sólo de forma ilustrativa podemos mencionar aquella relativa a las influencias políticas que rodean el nombramiento de los Jueces de Paz o la dudosa constitucionalidad de la asistencia jurídica no letrada, críticas que han reforzado la percepción de que la existencia de un juez técnico es una de las mayores garantías de la independencia judicial<sup>61</sup>.

### **3.2. Jueces de Paz en Perú**

---

<sup>61</sup> FRONTAURA, CARLOS ET-AL. Proyecto Pertinencia y Posibilidades de Implementar Juzgados Vecinales en Chile. Concurso Políticas Públicas 2007. Escuela de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Pág. 7

La Justicia de Paz Peruana presenta particularidades respecto de los Jueces de Paz en España, siendo una de las más notorias la existencia de Jueces de paz letrados y Jueces no letrados, quienes conviven y comparten atribuciones en cuanto al conocimiento de causas de menor cuantía.

Los Jueces de Paz están definidos como un órgano integrante del Poder Judicial cuyos operadores solucionan conflictos y controversias preferentemente mediante la conciliación, y también a través de decisiones de carácter jurisdiccional, conforme a los criterios propios de justicia de la comunidad y en el marco de la Constitución Política del Perú<sup>62</sup>.

Cabe señalar que quienes detentan el cargo de jueces de paz no letrados, no forman parte de la carrera judicial, en circunstancias que los jueces de paz letrados forman parte del primer nivel de la carrera judicial en el sistema de administración de justicia del Perú<sup>63</sup>.

En términos generales podemos decir que los jueces de paz resuelven según lo que dicta el sentido común y la equidad, a fin de reestablecer los

---

<sup>62</sup> Ley 29.824 sobre Justicia de Paz, Artículo I

<sup>63</sup> Ley 29.277 sobre la Carrera Judicial, Artículo 3

vínculos vecinales y la paz social, sin perjuicio de la obligación que sobre ellos pesa de respetar los derechos fundamentales y el debido proceso, debiendo además observar la cultura y costumbres del lugar en que ejercen sus funciones<sup>64</sup>.

En relación a sus atribuciones, respecto de los Jueces de Paz no letrados, serán competentes para conocer de las causas de alimentos y sus procesos derivados o anexos a estos cuando el vínculo familiar esté fehacientemente determinado o las partes se allanen a su competencia; de los conflictos patrimoniales por un valor hasta de 30 URP<sup>65</sup>; excepcionalmente de las faltas y causas de violencia intrafamiliar, cuando no exista un Juez de Paz Letrado; de aquellos asuntos en que intervengan menores de edad que hayan cometido un acto antisocial, a fin de dictar órdenes provisionales y urgentes sobre tenencia o guarda del menor en situación de abandono o peligro moral; y de las demás materias que las leyes sometan a su conocimiento, debiendo, además cumplir funciones notariales dentro de su territorio jurisdiccional.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Ley 29.824 sobre Justicia de Paz, Artículo IV

<sup>65</sup> Cada Unidad de Referencia Procesal (URP) equivale a la suma de 370 Nuevos Soles, según se indica en el Cuadro de Valores de Aranceles Judiciales para el ejercicio gravable 2013, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 18 de enero de 2013, es decir, aproximadamente \$ 67.000 pesos chilenos.

<sup>66</sup> Ley 29.824 sobre Justicia de Paz, Título II, Competencia, Procedimiento, Ejecución Forzada y Despacho. Capítulo I, Artículos 16 y 17.

En lo que respecta a los Juzgados de Paz Letrados, estos no tienen una regulación orgánica como es el caso de los Jueces de Paz no Letrados, sino que están regulados por varias disposiciones entre las que resaltan el Código Procesal Civil del Perú y la ley 29.277 sobre Carrera Judicial.

Así, se establece que los Jueces de Paz Letrados son, en primer término, competentes para conocer de los procedimientos abreviados, cuando la cuantía sea de más de 100 Unidades de Referencia Procesal (URP) y hasta 500 URP<sup>67</sup>.

Serán también competentes para conocer de materias relativas a alimentos, las relativas a desalojos, cuando la cuantía de ellos no supere las 50 URP y para conocer de todos aquellos asuntos cuya estimación patrimonial no supere las 100 URP. No obstante, cabe hacer una distinción en el último caso, ya que también podrán conocer de ellas los Jueces de Paz no letrados cuando la estimación patrimonial del asunto llegue hasta 10 URP o hasta 50 URP en caso que el asunto llegue a conciliación, mientras que los Jueces de Paz Letrados conocerán, en este caso, todo cuanto supere dicha cuantía<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Artículo 488 Código Procesal Civil del Perú.

<sup>68</sup> Artículos 546 y 547 Código Procesal Civil del Perú.



Luego, se dispone que los Jueces de Paz Letrados serán competentes de los procesos con título ejecutivo de naturaleza extrajudicial, cuando la cuantía de ellos no supere las 100 URP, siendo competencia del Juez Civil las cuantías que superen dicho monto<sup>69</sup>.

Del mismo modo, tendrán competencia para conocer, al igual que los Jueces Civiles, de los procesos no contenciosos, salvo que la ley le atribuya su conocimiento a un órgano jurisdiccional distinto. Sin embargo, conocerán en forma exclusiva de aquellos procedimientos de inscripción de partidas y para los que contienen en la solicitud, una estimación patrimonial que no supere las 50 URP<sup>70</sup>.

En el Código Procesal Civil Peruano, se contemplan además una serie de disposiciones modificatorias a otros cuerpos normativos, por ejemplo el Código Civil del Perú, normas entre las que se establecen competencias respecto de los Jueces de Paz Letrados.

---

<sup>69</sup> Artículo 690-B Código Procesal Civil del Perú.

<sup>70</sup> Artículo 750 Código Procesal Civil del Perú.

Así, en la disposición Primera, se establece que el Jueces de Paz Letrado del lugar en que haya de celebrarse, será competente para conocer de las oposiciones a la celebración del matrimonio<sup>71</sup>.

Así también, se establece que tendrán competencia para conocer de las pretensiones de invalidez de matrimonio y de la confirmación del mismo por los contrayentes mayores de edad, en sus respectivos territorios jurisdiccionales<sup>72</sup>, siendo, además, competentes para conocer de las reclamaciones por abuso del derecho de representación que asiste a los cónyuges respecto de la sociedad conyugal, a través del juicio sumario<sup>73</sup>.

Por último, se establece que tendrán también competencia para conocer de los accidentes de tránsito producidos en su territorio jurisdiccional, cuando la cuantía de los daños no exceda las 100 URP<sup>74</sup>.

### **3.3. Justicia de Pequeñas Causas Inglaterra y Gales**

---

<sup>71</sup> Disposición Modificatoria Primera Código Procesal Civil, Artículo 256 Código Civil.

<sup>72</sup> Disposición Modificatoria Primera Código Procesal Civil, Artículo 277 Inc. 1º Código Civil

<sup>73</sup> Disposición Modificatoria Primera Código Procesal Civil, Artículo 292 Inc. Final, Código Civil

<sup>74</sup> Disposición Modificatoria Quinta Código Procesal Civil, Artículo 174, Código del Tránsito.

El caso de Inglaterra y Gales posee particularidades propias respecto a las experiencias de justicia vecinal o local que hemos venido revisando. Una primera diferencia o particularidad que debe mencionarse es que se trata de un sistema de administración de justicia basado en una tradición jurídica distinta, mayormente consuetudinaria (Common Law). En ella, si bien priman las decisiones jurisprudenciales, también existe expresión escrita del derecho a través de actas y estatutos, en los que se recogen las reglas fijadas por la jurisprudencia, guardando siempre un margen a fin de no restar independencia y autonomía a los jueces.

En ese contexto, es del caso mencionar que el sistema de administración de justicia de Inglaterra y Gales no ha sido ajeno a los problemas que hemos venido tratando, principalmente el acceso a la justicia.

Es así como, a partir de un informe realizado por Lord Woolf en 1996<sup>75</sup>, se da un gran paso a fin de acercar la justicia a los ciudadanos comunes. En él

---

<sup>75</sup> ACCESS TO JUSTICE, Final Report *By The Right Honourable the Lord Woolf, Master of the Rolls.* JULY 1996. Recurso electrónico disponible en [<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dca.gov.uk/civil/final/index.htm>].

se identifican como los principales problemas del sistema de administración de justicia<sup>76</sup>:

- a. Costos asociados a la litigación, los que suelen llegar a montos aún más elevados que el valor de lo reclamado;
- b. Lentitud en la tramitación y conclusión de las causas;
- c. Desigualdad entre litigantes acaudalados y aquellos con escasos recursos;
- d. Miedo a lo desconocido por los usuarios, principalmente en cuanto a los costos y duración de los procesos;
- e. Falta de comprensión de los usuarios del lenguaje y formalidades del proceso; y
- f. La falta de un rol activo por parte de los tribunales.

A partir de dicho informe y las conclusiones en el contenidas, es que se da lugar a una gran reforma procesal civil, cuyos objetivos principales fueron simplificar la justicia para que fuera entendida por todos los ciudadanos, disminuir las formalidades del sistema, incluir en algunos casos el litigio sin

---

<sup>76</sup> “The defects I identified in our present system were that it is too expensive in that the costs often exceed the value of the claim; too slow in bringing cases to a conclusion and too unequal: there is a lack of equality between the powerful, wealthy litigant and the under resourced litigant. It is too uncertain: the difficulty of forecasting what litigation will cost and how long it will last induces the fear of the unknown; and it is incomprehensible to many litigants. Above all it is too fragmented in the way it is organised since there is no one with clear overall responsibility for the administration of civil justice; and too adversarial as cases are run by the parties, not by the courts and the rules of court, all too often, are ignored by the parties and not enforced by the court.”

necesidad de abogados, e implementar la solución de conflictos sin acudir a juicio<sup>77</sup>.

De éstas innovaciones, vale destacar aquella referida a la posibilidad de comparecer personalmente, lo que ha impulsado por una parte, que los jueces cumplan un rol activo, teniendo una mayor participación en el desarrollo del litigio, debiendo ser más sensibles a las necesidades de los litigantes. Como correlato de lo anterior se ha exigido también a los servicios de las Cortes, como estándar, otorgar ayudas legales de excelencia.

Por otra parte, si bien los procedimientos de menor cuantía han existido en Inglaterra y Gales desde 1973, la demanda de acceso a ellos ha hecho que paulatinamente se hayan incrementado las cuantías de acceso, llegando a las mil Libras Esterlinas en 1990, momento desde el cual la demanda de acceso se triplicó. Pero no fue sino hasta 1996 que, en virtud del informe elaborado por Lord Woolf, se decidió aumentar nuevamente la cuantía de ingreso a dichos

---

<sup>77</sup> CEJA. La reforma a la justicia civil en Inglaterra y Gales. Centro De Estudios De Justicia De Las Américas Santiago 2010. Pág. 2

procedimientos, esta vez, como una medida de mejoramiento de acceso a la justicia, llegando a las cinco mil Libras Esterlinas<sup>78</sup>

Además de ello, quizás uno de los aspectos más relevantes de la reforma, es la introducción de las llamadas tres vías procesales o “*three tracks*”, en las que se comprende *Small Claim Track*, *Fast track* y *Multi Track*. Todas las causas que caigan en alguno de esos procedimientos se denominan pequeñas causas o *Small Claims*, las que podemos entender como causas civiles donde el objeto en disputa posee un bajo valor o cuantía, como por ejemplo en los casos de demandas por productos y servicios defectuosos, las relacionadas al arrendamiento y aquellas relativas a accidentes de tránsito.

La determinación de que vía se utilice, recae en el Juez de Distrito, quien tomará la decisión en base a la cuantía de lo reclamado y a la mayor o menor complejidad del caso en cuestión.

Junto a lo anterior, se introdujeron los *Pre-Accion Protocols* que se constituyen en un primer paso, antes de entrar a alguna de las tres vías, donde

---

<sup>78</sup> BANCO MUNDIAL. El Acceso A La Justicia: La Experiencia De Inglaterra Para Casos De Menor Cuantía. Mayo de 2000.

el usuario recibe información en cuanto a qué hacer y qué pasos seguir. Existen diversos protocolos según el tipo de reclamación de que se trate, por ejemplo en caso de que se trate de una demanda por indemnización de perjuicios derivados de un accidente, deberá seguirse el protocolo sobre daños personales<sup>79</sup>.

Otra gran innovación es aquella relativa a la introducción de procedimientos por vía digital, por ejemplo *Money Claim Online* a través del cual se siguen procedimientos de cobro de deudas de dinero. Otro ejemplo es el *Possession Claim Online* a través del cual se siguen procedimientos relativos a deudas de arrendamiento o cuotas de crédito hipotecario impagas.

Todo ello ha significado una gran mejora del acceso a la justicia, pues con ello han disminuido los costos, los tiempos que toma llevar a término los procedimientos y se han incluido además, procedimientos simplificados tramitados por medios de acceso universal y mecanismos de resolución alternativa de conflictos, que en conjunto han descongestionado a los Tribunales superiores.

---

<sup>79</sup> CIVIL JUSTICE COUNCIL. “A Guide To Bringing And Defending A Small Claim”. April 2013. Pág. 6.

El Banco Mundial ha señalado al respecto que “los encargados de la formulación de la políticas en los países en desarrollo tal vez deseen considerar la posibilidad de que la introducción de mecanismos informales, como los procedimientos de pequeñas reclamaciones dentro o fuera de la estructura formal de tribunales mejore el acceso de sus ciudadanos a la justicia.”<sup>80</sup>

Sin embargo, el sistema post reforma no ha estado exento de críticas<sup>81</sup>, entre las que destacan las grandes divergencias en el enfoque de los jueces; papel mal definido de los abogados; y el cumplimiento poco eficaz de los fallos.

De todas las experiencias revisadas, es posible ya divisar factores comunes, a pesar de las grandes diferencias que existen entre las realidades jurídicas de un país u otro.

Nuestro país no es ajeno a ellos y como ya hemos visto también se ha intentado, desde hace largo tiempo, una instancia dentro del esquema de administración de justicia, más cercana al común de los ciudadanos, expedito,

---

<sup>80</sup> *Ibidem.*

<sup>81</sup> *Ibid.*



de bajo costo y con un servicio digno que asegure el acceso de todo el espectro social y no esté reservado a pequeños grupos de poder.

## **CAPITULO IV: EL PROGRAMA DE JUSTICIA VECINAL DEL MINISTERIO DE JUSTICIA.**

El presente Capitulo pretender ser un análisis sistematizado del programa de Justicia Vecinal del Ministerio de Justicia, que actualmente se está desarrollando en la Región Metropolitana de Santiago. Comenzará con una reseña de los principales hechos que lo han formado, pasando por una descripción del diseño y puesta en práctica de las Unidades de Justicia Vecinal. Luego se analizaran sus procedimientos, mecanismos de resolución de conflictos y demás aspectos procesales fundamentales. Finalmente revisaremos algunos estudios de evaluación que analizan el desarrollo del programa de Justicia Vecinal y señalaremos las modificaciones que se han implementado respecto del esquema original.

### **4.1. Antecedentes previos a su implementación.**

La Dirección de Gestión y modernización de la Justicia “DGM”, dependiente del Ministerio de Justicia, comenzó en abril de 2010 el diseño de un estudio práctico para evaluar la posibilidad de instalar un modelo de Justicia Vecinal en nuestro país, para hacer frente al problema social que genera la falta de solución de problemas cotidianos, que no tienen respuesta en el ordenamiento jurídico y que afectan negativamente la calidad de vida de las personas.

El modelo se ideó como “un estudio práctico con miras a diseñar una política pública cuyas bases se formulen y validen desde la experiencia, de manera de cumplir con las necesidades de los usuarios, recoger buenas prácticas y permitir la flexibilidad necesaria para entregar respuestas satisfactorias a sus conflictos.”<sup>82</sup>

La puesta en marcha del Estudio Práctico se ha venido desarrollando en tres etapas principales: diseño, implementación y evaluación.

---

<sup>82</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal: Diseño de una Política Pública a partir de la Evidencia. Dirección de gestión y modernización de la Justicia. Santiago, Chile. 2012

En los primeros meses de la etapa de Diseño del programa, la DGM del Ministerio de Justicia, impartió lineamientos generales en cuanto al funcionamiento de las Unidades de Justicia Vecinal, así, determinó qué debía entenderse por conflicto vecinal y comunitario y los conflictos que serían de su competencia en base a cuatro grandes grupos de materias, a saber, las de conocimiento de los Juzgados de Policía Local, las de los Juzgados de Letras, las relativas a los conflicto penales y todas las que se deriven de otros conflictos vecinales.

En esta primera etapa se recopilaron antecedentes de los modelos de resolución de conflictos a nivel vecinal y de experiencias que mejoran el acceso a la justicia que existen en otros países, algunas de las cuales tratamos en el Capítulo anterior, y se realizó una revisión de las experiencias comunitarias de resolución de conflictos que existen en el ámbito nacional, recogiendo de estos una serie de elementos que forman parte de los ejes principales de las Unidades de Justicia Vecinal.

Durante esta etapa se definió también, mediante un trabajo estadístico, cuáles serían las comunas en que se implementaría el Estudio. De las 52 comunas de la Región Metropolitana se realizó una primera selección, entre las que tuvieran Juzgados de Policía Local y Corporación de Asistencia Judicial y

tuvieran una población mayor de 20.000 y menor de 250.000 habitantes. Estas comunas seleccionadas, se agruparon en cuatro subconjuntos de acuerdo a la diversidad territorial (urbano-rural) y socioeconómica existente en nuestro país<sup>83</sup>, y las 4 comunas escogidas, una de cada grupo fueron Paine, Cerrillos, Macul y Renca.

Luego de las definiciones y de la recopilación de antecedentes de la etapa de diseño, el 4 de Octubre de 2010, el Ministerio de Justicia solicitó a la Contraloría General de la Republica que se pronunciara sobre la procedencia y legalidad de desarrollar y ejecutar directamente un estudio, relativo a los distintos mecanismo de acceso a la justicia vecinal, el cual contemplaba en su aspecto de campo, la instalación de oficinas de recepción y derivación de conflictos de naturaleza comunitaria, durante un periodo de un año aproximadamente<sup>84</sup>.

Este estudio de Justicia Vecinal buscaba actualizar el conocimiento de los conflictos que se producen en el ámbito local, determinar quiénes son sus

---

<sup>83</sup> Op. Cit. Pag. 51

<sup>84</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Consulta de Ministerio de Justicia de fecha 04 de Octubre de 2010. Ord N°6931. N° ingreso contraloría: 239256. Obtenido por Ley de Transparencia según oficio N° 64161 de 2013.

actores y qué impacto generan los distintos mecanismos de solución en la calidad de vida de las personas<sup>85</sup>.

El proyecto se desarrollaría en dos partes, una Práctica y una Evaluativa. La primera etapa, práctica, se traduciría precisamente en el trabajo de campo, que consistía en la recopilación de información en las oficinas de recepción. Se le solicitaba a la Contraloría que se pronunciara sobre la procedencia de arrendar algunos inmuebles menores y contratar algunas personas a honorarios.

Para la segunda, etapa evaluativa, se le solicitaba a la Contraloría que se pronunciara sobre la procedencia de su desarrollo, en cuanto ésta se llevaría a cabo con los recursos, los funcionarios y en las dependencias del Ministerio, por ser éstas materias propias de sus funciones y que pretendía desagregar la información recopilada y transfórmala en estadísticas, para generar un modelo científico de justicia vecinal.

---

<sup>85</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen N°713, fecha 07 de Enero de 2011. Ministerio de Justicia.

La Contraloría emitió un pronunciamiento jurídico mediante el Dictamen N°713 de 07 de enero de 2011, en el que le otorga atribuciones al Ministerio de Justicia, para “efectuar directamente un estudio relativo al mecanismo de acceso a la Justicia Vecinal”<sup>86</sup>.

En este dictamen se señala, por una parte, que por pertenecer al ámbito de las funciones propias del Ministerio de justicia, la de “realizar un estudio crítico de las normas constitucionales y de la legislación Civil, penal, comercial y de procedimiento, a fin de proponer al Presidente de la República las reformas que estimen pertinentes”<sup>87</sup>, el estudio de la situación de los conflictos vecinales, para proponer una política pública, corresponde sea desarrollado por sus propios funcionarios. Luego, en cuanto a la recopilación de información en terreno, agrega que puede ser llevada a cabo por las unidades que se pretendían instalar, en cumplimiento de su función de velar por la prestación de asistencia jurídica gratuita. Sin embargo, expresamente deja en claro que “en ningún caso podrán ejercer jurisdicción ni invadir el campo de atribuciones de otros órganos con competencia sobre la materia”<sup>88</sup>. Por último, autoriza la

---

<sup>86</sup> *Ibíd.*

<sup>87</sup> Artículo 2° letra a) del DL N°3.346 de 1980, que fija el texto de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia.

<sup>88</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen N°713, fecha 07 de Enero de 2011. Ministerio de Justicia.

contratación de funcionarios a honorarios para recabar antecedentes, siempre y cuando, se traten de labores accidentales, o cumplan cometidos específicos.

Luego del Dictamen de la Contraloría<sup>89</sup>, mediante la licitación pública ID N° 759-86-LE10, la empresa COLLECT GFK se adjudicó la realización de un estudio cualitativo y cuantitativo sobre los conflictos que se suscitan en el nivel vecinal en la Región Metropolitana de Santiago, el que se realizó durante los meses de Enero, Febrero, Marzo y Abril del año 2010, y que como estudió base “permitió aportar nuevos conocimientos sobre los conflictos que se dan en el nivel vecinal, identificando quienes son sus actores, cuáles son sus expectativas para la resolución de estos conflictos, y que conocimiento y grado de aceptación tienen respecto de las alternativas de solución de conflictos”.<sup>90</sup>

El Estudio definió a priori los conflictos vecinales, determinó sus objetivos generales y específicos, y mediante recopilación de información a través de entrevistas, *focus-group* y encuestas obtuvo resultados confiables, en base de los cuales se concluyó: a) que la mayoría de las personas busca primero la solución de sus conflictos personalmente y después busca respuesta

---

<sup>89</sup> COLLECT GFK. Informe Final: Estudio Cuantitativo y Cualitativo de los Conflictos Vecinales y/o Comunitarios, y de las Alternativas Disponibles para su Resolución. Informe Final. Presentado a Ministerio de Justicia. Mayo 2011.

<sup>90</sup>Op. Cit. Pág. 6.



institucional; b) que en los sectores de menores recursos, la búsqueda de soluciones se producen mayoritariamente mediante métodos autocompositivos; c) que existe un consenso ente los entrevistados que ninguna de las instituciones que pueden relacionarse a los conflictos vecinales -tales como carabineros, juntas de vecinos, Juzgados de Policía Local, etc-, es eficiente en su labor de solucionarlos; y d) que casi todas las personas estarían dispuestas a participar en un proceso de mediación, señalando como sus principales ventajas la facilitación de la comunicación entre las partes y entre sus desventajas la efectividad de cumplimiento que podría tener este método alternativo de solución de conflictos, entre otras.<sup>91</sup>

Con las conclusiones de dicho estudio estadístico y las del trabajo indagatorio previo a la implementación del programa efectuado por parte del Ministerio de Justicia sobre las experiencias comparadas y nacionales de mecanismos de resolución de conflictos a nivel vecinal, se finalizó la etapa de diseño del Programa de Unidades de Justicia Vecinal, determinándose los conceptos fundamentales, sus principales ejes, las materias de su competencia, los procedimientos, métodos de solución de conflictos y los lugares en que se comenzaría a poner en práctica dicho programa, dándole paso a su implementación “con el propósito de recoger datos teóricos y prácticos que

---

<sup>91</sup> Op. Cit. Pág. 64-73.

permita dar una respuesta eficaz y de calidad a los ciudadanos en la resolución de los conflictos vecinales que presentan, acompañado con las reformas judiciales que sean necesarias”<sup>92</sup>.

#### **4.2. La implementación y el modelo de las “Unidades de Justicia Vecinal”.**

El 04 de Mayo de 2011, en una ceremonia que contó con la presencia del Presidente Sebastián Piñera y el Ministro de Justicia de la época Felipe Bulnes, con el eslogan “Para que algo chico no deje la Grande”, se inauguró oficialmente el Programa de Justicia Vecinal del Ministerio de Justicia, mediante la puesta en práctica de 4 Unidades de Justicia Vecinal en la Región Metropolitana de Santiago, las que funcionarían por 18 meses en las comunas de Renca, Macul, Cerrillos y Paine.

Estas Unidades de Justicia Vecinal, según las palabras de Felipe Bulnes en entrevista a Canal 13 de fecha 05 de Mayo de 2011, son centros de justicia que cuentan con un equipo de profesionales que dan orientación y apoyo a los

---

<sup>92</sup> CENTRO DE MICRODATOS. Diseño de un modelo de monitoreo, seguimiento y evaluación del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal. Informe final para Ministerio de Justicia. Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Santiago, Chile. Junio, 2011.

vecinos, y pretenden acercar la justicia a la gente buscando la mejor forma para resolver ciertos conflictos mediante mediación, arbitraje o derivación a otras instancias, evitando de esta forma que las personas hagan justicia por sus propias manos.

Se determinó que el fin del modelo de las Unidades de Justicia Vecinal, es contribuir al acceso a la justicia y a la igualdad de protección de la ley en el ejercicio de derechos, con el propósito de que las personas resuelvan sus problemas de orden vecinal mediante el servicio que prestarían las unidades de Justicia Vecinal, consistente en la oferta de métodos alternativos de solución de conflictos, métodos adjudicativos y las derivaciones a programas sociales.

Para la cabal comprensión del Modelo de las Unidades de Justicia Vecinal, a continuación señalaremos sus principales ejes, la composición de su equipo de trabajo, sus principales procedimientos, las materias de su competencia y las etapas o procesos de trabajo propios del sistema multipuerta.

#### **4.2.1. Principales Ejes y Equipo de trabajo.**

Las Unidades de Justicia Vecinal diseñadas en el estudio práctico del Ministerio de Justicia, responden a una serie de principios fundamentales, los que el propio Ministerio señala como sus principales Ejes, cuales son:

a. Sistema Multipuerta: Es uno de los principios o ejes fundamentales, y en el cual se explican sus procedimientos y etapas de trabajo, se trata del abanico de posibilidades de solución que se le ofrecen al usuario del programa para la solución de sus conflictos.

b. Acercamiento territorial de la justicia a las personas: El que se refleja en la ubicación céntrica y de fácil acceso de las Unidades de Justicia Vecinal, y en el trabajo asociado que realizan estas con las municipalidades respectivas, para recoger las particularidades y realidades comunales.

c. Amplia Cobertura y acceso igualitario: Se refleja en la gratuidad universal del sistema, no existiendo requisitos socioeconómicos para acceder a las unidades de Justicia Vecinal, siendo solamente necesario acreditar la residencia en la comuna respectiva y que la materia de su conflicto sea de competencia de estas unidades.

d. Participación activa del usuario: El sistema se basa en el interés que el usuario tiene frente a la solución de su conflicto. Es él quien ingresa el caso al sistema y es quien, en principio, decide sobre el mecanismo de resolución de conflictos que le parece adecuado a su problema y quien finalmente decide, en conjunto o no con el sujeto pasivo según sea el mecanismo escogido, la solución de este, debido a la voluntariedad de las vías de solución ofrecidas.

e. Seguimiento de casos: Se refiere principalmente al apoyo que el equipo de trabajo de las unidades brinda al usuario en todas las etapas del proceso, ya sea si escoge una de las vías propuestas o si es derivado a otra institución, y al monitoreo del cumplimiento de los acuerdos, fallos o derivaciones, que se alcancen en virtud de ellas y reingresar el caso si es necesario.

En el caso de los métodos alternativos de conflicto el seguimiento, el eje en comento consiste en revisar los acuerdos alcanzados por los usuarios, evaluar su cumplimiento, e intentar rescatar el acuerdo en caso de incumplimiento por alguno de los involucrados y reingresarlos si es necesario. Por su parte, en aquellos casos en que se opta por el arbitraje o por derivarlo a

los Juzgados de Policía Local, el monitoreo contempla revisar el contenido de los laudos o sentencias, evaluar su grado de cumplimiento, y realizar actividades de orientación si estos no se acatan, no pudiendo ser reingresado, ya que la sentencia produce cosa juzgada. Por último, en el caso de derivaciones a servicios sociales, esta actividad contempla el contacto con las instituciones municipales o de servicios sociales y posterior contacto con las personas ingresadas a los programas que éstas imparten, para evaluar la satisfacción de los usuarios con respecto a la derivación.

f. Base para la formulación de política pública: Se refiere a que toda la información que se recoge en las Unidades de Justicia Vecinal, será analizada por un equipo profesional del Ministerio de Justicia y transformada en estadísticas concretas, con el objeto de sustentar una definición en cuanto a la política pública que se implementará en materia de justicia vecinal, una vez finalizado el estudio.

g. Equipo especializado y altamente calificado a cargo de las Unidades de Justicia Vecinal: Para administrar estas unidades se formó un equipo coordinador y asesor dentro del Ministerio de Justicia, compuesto por la coordinadora General del proyecto, más un coordinador en terreno, ambos encargados de supervisar el correcto funcionamiento del programa. Dentro del

equipo administrativo cada unidad contaba con un jefe de Unidad, encargado de gestionar y dirigir al resto del equipo, un ejecutivo de atención de público, responsable de la primera atención de los usuarios y un asistente administrativo, que brinda apoyo a los demás profesionales del equipo y realiza labores propias de administración.

Se formó también un equipo evaluador multidisciplinario en cada una de las Unidades, compuestos por profesionales encargados de asistir a las personas en la etapa de buscar una solución a su conflicto. Existe un evaluador jurídico, especializado en métodos alternativos de solución de conflictos, y un evaluador social, encargado de la evaluación de las características del conflicto y además responsable de las derivaciones a servicios sociales, quienes además, conjuntamente, se encargan de decidir y proponer a los usuarios respecto del mecanismo de solución más conveniente a su problema.

Trabajando en conjunto con éstos equipos, y con la labor de realizar estrategias para lograr participación de las personas en el proceso de búsqueda de la solución y la de realizar el seguimiento de los casos, existe un facilitador, el que para cumplir con su funciones debe ponerse en contacto por cualquier medio idóneo con los actores para que asistan a las Unidades de Justicia

Vecinal o para consultarles sobre el grado de satisfacción con la solución alcanzada.

Para enfrentar la etapa procedimental, se formó un equipo especializado, conformado por profesionales, encargado de llevar a la práctica los métodos alternativos de resolución de conflictos. Éste está compuesto por un mediador, quien debe lograr que las partes se pongan de acuerdo en solucionar su conflicto mediante diversas técnicas y estilo de mediación; y por un conciliador, único miembro del equipo que comparten las cuatro Unidades, y que tiene como labor proponer bases de acuerdo a las personas, utilizando diversas estrategias de negociación y conciliación, estando ambos asesorados estos por un funcionario del Ministerio de Justicia.

Además se formó un equipo para enfrentar los métodos adjudicativos, encabezado por un funcionario asesor dependiente del Ministerio de Justicia, y conformado por un abogado por Unidad, contratado para ejercer la función de árbitro arbitrador, y que de acuerdo al procedimiento establecido por las partes, decida según su conciencia y equidad, sobre la solución del conflicto. Con igual propósito, se generó una alianza con la Corporación de Asistencia Judicial, para incorporar un abogado por unidad, que se encarga de brindar asesoría y



defensa de los usuarios en aquellos casos que sus conflictos sean derivados a los Juzgados de Policía Local.

Todos estos profesionales, previo al inicio del funcionamiento de las Unidades de Justicia Vecinal, fueron capacitados en la Universidad Alberto Hurtado, con el objetivo de “promover un espacio de reflexión, estudio teórico y trabajo práctico y entrenamiento en las materias y técnicas necesarias para fortalecer las capacidades y destrezas que cada uno de los integrantes de los equipos traía desde antes”<sup>93</sup>. En esta capacitación, que se realizó desde el 1 al 16 de abril de 2011, se abordaron los sistemas alternativos de solución de conflictos, los mecanismos adjudicativos, las materias típicamente vecinales, la atención al público, los principales principios de la función pública y el funcionamiento del modelo de justicia vecinal.<sup>94</sup>

#### **4.2.2. Materias de competencia de las Unidades de Justicia vecinal**

---

<sup>93</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. Notas de Prensa. Funcionarios de las Unidades de Justicia Vecinal se capacitaron en Universidad Alberto Hurtado. Unidad de Justicia Vecinal, Ministerio de Justicia. 20 mayo de 2011. [www.ujv.cl/n1185\\_20-05-2011.html](http://www.ujv.cl/n1185_20-05-2011.html).

<sup>94</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. Estudio Práctico Unidades de Justicia Vecinal: Diseño de Una Política Pública a Partir de la Evidencia. Unidad De Justicia Vecinal, Ministerio de Justicia. Santiago, 2012. Pág. 55

A fin de determinar qué materias debían incluirse dentro de las competencias de las Unidades de Justicia Vecinal, a raíz del estudio de modelos comparados de Justicia Local, se identificaron cuatro grupos de materias susceptibles de ser conocidas por la justicia vecinal en nuestro país, sin perjuicio de aquellas que finalmente se incluyeron en el estudio práctico, siendo estas<sup>95</sup>:

a. Materias de conocimiento de los Juzgados de Policía Local, entre las que destacan las infracciones a la ley de copropiedad inmobiliaria, las propias de las ordenanzas municipales e infracciones a la ley que regula casos de discriminación a enfermos de SIDA;

b. Materias Civiles de conocimiento de los Juzgados de Letras, como Servidumbres Legales, Acciones posesorias especiales, cobro de pesos de pequeños montos, entre otras;

c. Conflictos de índole Penal, como faltas, lesiones leves, apropiación indebida, amenazas e injurias y calumnias;

---

<sup>95</sup> Op. Cit. Pág. 21

d. y Otros Conflictos que no necesariamente enfrenta a dos partes, sino más bien que se producen por carencias socio-económicas como por ejemplo la aplicación de medidas cautelares urgentes o el pago de préstamos entre familiares.

No obstante lo anterior, muchas de aquellas materias que en un comienzo fueron clasificadas como susceptibles de ser conocidas por el órgano encargado de la justicia vecinal, fueron posteriormente desechadas por estimarse bien que ya existía alguna institución que proveyera un determinado servicio, bien porque se estimó que en otros casos aquellas problemáticas podían ser absorbidas por el trabajo realizado por los programas sociales locales.

Así, a la hora de implementar las Unidades de Justicia Vecinal, se definió una serie de materias que serían de su competencia, distinguiéndose en aquellas materias propias de los Juzgados de Policía Local, materias civiles y materias de arbitraje obligatorio, siendo en definitiva, las siguientes<sup>96</sup>:

---

<sup>96</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. Materias de Justicia Vecinal. Material de trabajo interno de la Dirección de Gestión y Modernización de la Justicia. 2013.

a. Copropiedad Inmobiliaria: Incluyendo en ellos a conflictos que se generen entre copropietarios (filtraciones, deslindes, incumplimiento a reglamento de copropiedad, entre otros) y los que se generen entre estos y la administración de la copropiedad (no pago de gastos comunes, faltas de la administración). Estos tipos de conflictos son susceptibles de ser conocido a través de los mecanismos de mediación, conciliación y arbitraje, sin perjuicio de las atribuciones propias que en éstas materias tengan las Municipalidades y los Juzgados de Policía Local, en concordancia con lo dispuesto en la ley 19.537.

b. Ruidos y Olores Molestos: Cuando el requirente manifiesta su disconformidad con un determinado ruido que excede un cierto nivel, debiendo distinguirse la autoridad a que se da aviso para su fiscalización, dependiendo de si el ruido proviene de fuentes fijas (industria) o de fuentes móviles (vehículos) o para conflictos derivados de la emanación de olores molestos. Estos asuntos deben tratarse preferentemente a través de la mediación o conciliación y en caso de no haber acuerdo entre las partes, derivarse al Juzgado de Policía Local que corresponda, con patrocinio de abogado de la Corporación de Asistencia Judicial, al tenor de lo dispuesto en el artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República, Ley 19.300, D.L. 146 de 1998 y Decreto 47 del MINVU.

c. Aseo y Ornato: Es necesario indicar que las Unidades de Justicia Vecinal sólo conocerán de los conflictos suscitados entre particulares y no entre éstos con la División de Aseo y Ornato de la Municipalidad respectiva, de modo que se trata de aquellos casos en que el requirente manifiesta su malestar por como el requerido maneja sus residuos. Esta materia está regulada principalmente por el artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República, Ley 19.300 y la Ley 18.695, además de las respectivas ordenanzas municipales. Este tipo de asuntos deberán ser tratados a través de la mediación y conciliación y para el caso que no exista acuerdo entre las partes, se deberá derivar a los Juzgados de Policía Local.

d. Follaje de plantas y árboles: Se refiere a todos aquellos conflictos que se susciten entre personas que vivan en predios colindantes, a razón del crecimiento de cercos vivos o árboles que causen problemas con sus ramas o raíces. Estas materias se encuentran reguladas por el artículo 942 y siguientes del Código Civil y las respectivas ordenanzas municipales. Estas materias deberán ser tratadas en mediación o conciliación y en caso de no existir acuerdo, derivar al Juzgado de Policía Local.

e. Tenencia de mascotas: Se incluye todos aquellos conflictos relacionados con ruidos, excrementos y daños que provengan de la tenencia de

mascotas, así como los daños que éstas sufran por otros animales o terceros. Estas materias se encuentra reguladas por el artículo 2314 y siguientes del Código Civil, Ley 20.380 y artículo 291 bis del Código Penal. Estos conflictos deberán tratarse a través de mecanismos de mediación, conciliación y arbitraje, salvo aquellos casos constitutivos de delito o falta en que se deberá derivar el caso a la comisaría más cercana a fin de estampar la respectiva denuncia.

f. Consumidor: Comprensivo de todos aquellos conflictos en que se cuestione la calidad de un determinado producto obtenido por el requirente, hasta una cuantía de \$1.000.000 (un millón de pesos) en caso que uno de los involucrados sea un almacén o tienda de barrio. Si no están en este último caso, el conflicto se conducirá por medio de un abogado de la Corporación de Asistencia Judicial, quien iniciará el caso ante el Juez de Policía Local que corresponda, debiendo además coordinarse con el Servicio Nacional del Consumidor. De tratarse de almacenes o tiendas de barrio, el conflicto podrá tratarse a través de mediación, conciliación, arbitraje o derivación a Juzgado de Policía Local y Servicio nacional del consumidor, según disponen las leyes que rigen la materia, especialmente la Ley 19.496.

g. Incumplimiento de contratos y cumplimiento por equivalencia: Comprende todo tipo de incumplimiento de contratos celebrados entre

particulares, hasta una cuantía de \$1.500.000 (un millón quinientos mil pesos), siendo aplicable las normas sobre responsabilidad contractual contenidas en el Código Civil. Estas materias serán susceptibles de mediación, conciliación y arbitraje. Para casos de mayor complejidad se recomienda derivar a la Corporación de Asistencia Judicial.

h. Acción declarativa de dominio y reivindicatoria: Comprende aquellos casos en que se solicite la declaración de dominio sobre un bien en favor del solicitante; casos en que requirente haya sido despojado de un bien de su propiedad o de que está en posesión para obtener su restitución; y casos de regularización de pequeña propiedad raíz. Para estos casos serán aplicables las normas generales del Código Civil, Código de Procedimiento Civil y D.L. 2695 del Ministerio de Bienes Nacionales. En cuanto a su tratamiento por las Unidades de Justicia Vecinal, por la complejidad de estas materias no serían procedentes mecanismos como la mediación, conciliación o arbitraje, por lo que respecto de estas, más bien, cumplirían un rol asesor y de orientación, debiendo derivar las mismas a la Corporación de Asistencia Judicial.

i. Servidumbres legales: Especialmente aquellos conflictos relativos al ejercicio de las mismas. Su regulación será la contemplada en los artículos 820 y siguientes del Código Civil y en las normas especiales según

corresponda. En cuanto a los mecanismos aplicables, en general procederá la mediación, conciliación y arbitraje, sin embargo en aquellos casos que sea necesario la realización de un peritaje o estudios de título, se recomienda la derivación del caso a la Corporación de Asistencia Judicial para que éste sea ventilado en la justicia ordinaria, todo ello sin perjuicio de los acuerdos que puedan alcanzar las partes.

j. Acciones posesorias especiales: Comprensivo de todos los conflictos que surjan como consecuencia de molestias, perturbaciones o amenazas ejercidas contra quien se encuentre en posesión pacífica e ininterrumpida de un inmueble por al menos un año. Estas materias se encuentran reguladas en los artículos 916 y siguientes del Código Civil y artículos 549 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. En general respecto de estas materias será procedente la mediación, conciliación y arbitraje, sin embargo en cuanto a la denuncia de obra nueva y obra ruinosas, se recomienda su derivación a la Corporación de Asistencia Judicial, atendido a que en ellas se decretan medidas de carácter precautorio que pueden afectar derechos de terceros.

k. Materias relativas al arrendamiento: Se incluyen aquellas relacionadas con el no pago de rentas, desahucio y término anticipado del



contrato, siendo aplicables las disposiciones de la Ley 18.101, el D.F.L N° 993 y artículos 588 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. Siendo materias propias del conocimiento de las Unidades de Justicia Vecinal, será procedente la mediación, la conciliación y el arbitraje, debiendo en este último caso respetarse los derechos irrenunciables consagrados en la Ley 18.101.

l. Comodato precario y precario: Comprensivo de todos aquellos conflictos que digan relación con la restitución de la cosa o especie prestada, o con la destrucción de la misma. Resultan aplicables las normas que al respecto contiene el Código Civil y los artículos 680 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. Por ser materias propias del conocimiento de las Unidades de Justicia Vecinal, será procedente la mediación, conciliación y arbitraje, no obstante, se sugiere la derivación a la Corporación de Asistencia Judicial, cuando el requirente persiga la restitución del bien o que se declare el dominio sobre éste.

m. Cobro de pesos (pequeños montos): Se trata de cobro de cantidades pequeñas en que se requiere, previo a su ejecución, de un reconocimiento de la obligación por el deudor. Será procedente la mediación, conciliación y arbitraje, con limitación de hasta \$500.000 (quinientos mil pesos) de cuantía. De no lograrse solución por estas vías, perfeccionado que sea el

título se recomienda la derivación del caso a la Corporación de Asistencia Judicial para iniciar el correspondiente juicio ejecutivo.

n. Materias sucesorias: Comprensivo de todos los conflictos a que se dé lugar luego del fallecimiento de una persona. Son normas aplicables las disposiciones del Código Civil, Ley 19.903, Código de Procedimiento Civil y D.F.L N° 1 sobre Registro Civil. Al no ser materias propias de las Unidades de Justicia Vecinal, se recomienda prestar asesoría al usuario y derivar a la Corporación de Asistencia Judicial.

o. Partición de bienes: Se incluyen todos los conflictos que puedan surgir con ocasión de la división de una comunidad. Son normas aplicables las contenidas en los artículos 1317 y siguientes del Código Civil, Código de Procedimiento Civil, normas sobre nombramiento de árbitros y Código Orgánico de Tribunales. Será procedente la mediación y conciliación con un límite de cuantía de hasta \$20.000.000 (veinte millones de pesos).

p. Liquidación de sociedad conyugal: Respecto de ella, si bien está regulada dentro de las materias de arbitraje forzoso, será procedente la mediación y conciliación en la medida que los solicitantes cumplan con lo

establecido en el artículo 227 inciso 2º del Código Orgánico de Tribunales en concordancia con el artículo 1325 del Código Civil, es decir, que tengan libre disposición de sus bienes y concurren al acto. Para los demás casos, se recomienda la derivación a la Corporación de Asistencia Judicial.

q. Liquidación de sociedades colectivas o en comandita civiles y liquidación de comunidades: Al igual que el caso anterior, por disposición del artículo 227 del Código Orgánico de Tribunales, estamos ante una materia que es de arbitraje forzoso. Sin embargo será procedente la mediación y conciliación siempre que se cumplan los requisitos del inciso 2º del artículo citado y la cuantía del asunto no supere los \$5.000.000 (cinco millones de pesos).

#### **4.2.3. Procedimientos y Etapas del Programa del Justicia Vecinal**

Respecto de los procedimientos, se estudiaron diversos modelos de implementación, considerando las virtudes y desventajas de cada proceso, en que se revisaron los modelos de Justicia de Paz del Perú, Casas de Justicia en Colombia, Tribunales Vecinales y Justicia Itinerante de Brasil, Corporación de

Asistencia Judicial en Chile, programas de Justicia Restaurativa y Métodos Alternativos de Solución de Conflictos.<sup>97</sup>

Así las cosas, en la práctica se ha intentado implementar un modelo que sea inclusivo, a fin de forma de ofrecer a los usuarios diferentes alternativas a través de las cuales pueden lograr solucionar sus conflictos. Así, se ideó un Sistema Multipuerta ajustado a la realidad chilena, basado en el reconocimiento de los mecanismos de resolución pacífica como una herramienta eficiente y conocida en nuestro país, pero que necesariamente deben ir acompañados de otras instancias de justicia formal que permita a los primeros no transformarse en la única alternativa a la que puedan acceder los usuarios<sup>98</sup>.

Este sistema multipuerta considera, entonces, mecanismos autocompositivos y heterocompositivos<sup>99</sup>, que en la práctica se traducen en la

---

<sup>97</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. Estudio Práctico Unidades de Justicia Vecinal: Diseño de Una Política Pública a Partir de la Evidencia. Ministerio de Justicia. Santiago, 2012. Pág. 15

<sup>98</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. Resumen Ejecutivo Estudio Práctico Unidad de Justicia Vecinal. Ministerio de Justicia. Santiago, Marzo de 2013. Pág. 2

<sup>99</sup> Entendemos por métodos autocompositivos aquellos mediante los cuales las partes de común acuerdo, o bien una de ellas, deciden poner fin a su conflicto. Se caracterizan fundamentalmente por ser una forma pacífica de solución de controversias en que los interesados, en forma directa, sea que participe o no un tercero imparcial, son quienes determinan finalmente las condiciones y forma de solución de un determinado conflicto. Cabe señalar, no obstante la necesaria voluntariedad con que deben actuar las partes para someterse a este tipo de mecanismos, en los que, de cualquier forma, deberá observarse el ordenamiento vigente, razón por la cual sólo podrán optar por esta vía quienes tengan capacidad, según las normas del Código Civil.

En cuanto a los métodos heterocompositivos, el profesor Maturana ha indicado en sus Apuntes sobre Introducción al Derecho Procesal, La Jurisdicción y Competencia, año 2009, página 29 que son

implementación de un programa cuya base está compuesta por mecanismos alternativos de solución de conflictos, como la mediación y conciliación, y mecanismos adjudicativos como el arbitraje y derivación de causas a los Juzgados de Policía Local, además del trabajo conjunto con las redes de servicios sociales locales.

De este modo, conviene en primer término precisar que por Medios Alternativos de Solución de Conflictos entendemos el conjunto de procedimientos mediante los cuales las personas pueden resolver sus controversias sin necesidad de una intervención jurisdiccional<sup>100</sup>.

Para efectos del Estudio Práctico de Justicia Vecinal, se les ha entendido como todas aquellas formas de resolver los conflictos fuera del sistema judicial, donde rige la autonomía de la voluntad de las partes y su capacidad de disposición. Sus principales ventajas se traducen en ser un mecanismo simple y sencillo, desformalizados, más rápidos y que dan soluciones más efectivas y se caracterizan por responder a las necesidades de todas las partes bajo una

---

aquellos mediante los cuales “las partes acuden a un tercero, ya sea individual o colegiado, quien se compromete o está obligado en razón de su oficio, luego de la tramitación de un proceso, a emitir una decisión para la solución de un conflicto, cuyo cumplimiento deberán acatar las partes.”

<sup>100</sup> VADO GRAJALES, LUIS. Medios Alternativos de Resolución de Conflictos. [recurso electrónico] disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2264/19.pdf> [Consultado 23 Septiembre 2013]. Pág. 377.

lógica de ganar-ganar versus la lógica de ganador-perdedor que prima en los procedimientos llevados ante instancias jurisdiccionales<sup>101</sup>.

En cuanto a los métodos autocompositivos implementados en las Unidades de Justicia Vecinal, se ha optado preferentemente por la Mediación y la Conciliación. Respecto de la mediación, podemos entender esta como aquel mecanismo de solución de controversias que consiste en la participación de un tercero imparcial quien mediante sus intervenciones, facilita la comunicación entre las partes. Se trata de un procedimiento esencialmente voluntario, dirigido a sincerar las posiciones de las partes, en miras a la obtención de soluciones participativas que impliquen mínimo costo y máxima ganancia para ambas.

En el contexto de las Unidades de Justicia Vecinal se le ha definido como un mecanismo de resolución de conflictos no adversarial, en el cual un tercero neutral ayuda a las partes a solucionar un conflicto en forma colaborativa a través del diálogo. Toma el nombre de indirecta cuando se trabaja en base a sesiones privadas o por separado con cada parte dada la imposibilidad de que trabajen en conjunto<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. Resumen Ejecutivo Estudio Práctico Unidad de Justicia Vecinal. Ministerio de Justicia. Santiago, Marzo de 2013. Pág. 19.

<sup>102</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. Manual de Procedimientos Estudio Práctico Unidades de Justicia Vecinal. Ministerio de Justicia. Santiago, 2012. Pág. 8.

Así, podemos ver que en cuanto a la mediación, prima por sobre todo el afán colaborativo que puedan o no tener las partes, así como su intención de someterse a ella, puesto que tal como se ha señalado, se trata de una instancia esencialmente voluntaria en que se insta a la partes a que sean ellas quienes encuentren la solución adecuada a su conflicto, siendo el mediador un guía o facilitador, no pudiendo proponer él bases de arreglo, aun cuando se trate de un tercero imparcial.

Por otra parte, como segunda vía autocompositiva, quienes accedan a las Unidades de Justicia Vecinal podrán servirse de la conciliación, la que es posible entender como aquel mecanismo de solución alternativa de conflictos en que la partes, voluntariamente, someten su conflicto al conocimiento de un tercero imparcial que propone bases de arreglo justas y apropiadas para el caso en cuestión, a fin de superar el conflicto sometido a su conocimiento.

Como se puede ver, la conciliación tiene como diferencia fundamental respecto de la mediación que en ésta es precisamente el conciliador quien en su calidad de tercero imparcial, propone bases de acuerdo entre las partes mientras que en la mediación, son las propias partes quienes, guiadas por el mediador, alcanzan un acuerdo.

No obstante, es posible identificar en ellas ciertos factores comunes, como son la participación de un tercero imparcial, la voluntariedad y que en ambas son precisamente las partes quienes mantienen en sus manos la decisión del conflicto, la que no les puede ser impuesta por un tercero<sup>103</sup>. Además, en ambos casos los acuerdos alcanzados por las partes se materializan en un Acta de Acuerdo confeccionada al efecto.

En cuanto a los mecanismos adjudicativos, las Unidades de Justicia vecinal han adoptado por el uso del Arbitraje, y para aquellos casos en que el usuario estime que las vías antes mencionadas no son adecuadas para la solución de su conflicto, la derivación del caso a los Juzgados de Policía Local, tratándose en consecuencia, de procedimientos que buscan determinar quién tiene o no derecho, es decir, procedimientos declarativos.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> VADO GRAJALES, LUIS. Medios Alternativos de Resolución de Conflictos. [recurso electrónico] disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2264/19.pdf> [Consultado 23 Septiembre 2013]. Pág. 381.

<sup>104</sup> Siguiendo lo señalado por el profesor Cristian Maturana en sus Apuntes sobre Disposiciones Comunes a Todo Procedimiento, año 2009, página 24, entendemos por procedimientos declarativos aquellos que “tienen como finalidad la declaración de un derecho, la constitución de una relación jurídica o la declaración de la responsabilidad a ejecutar una prestación. En todos ellos el juez regula un conflicto singular de intereses, y determina quien tiene el derecho, es decir, el juez es quien ius dicit. Son procesos de juzgamiento o conocimiento o declarativos genéricos.”



Respecto del arbitraje, esta institución está normada en el artículo 222 del Código Orgánico de Tribunales<sup>105</sup>, y si bien a través de él las partes someten su conflicto al conocimiento de un tercero imparcial, tal como se viera respecto de la mediación y la conciliación, se trata de un procedimiento esencialmente adversarial, donde el tercero dicta una fallo o laudo que las partes deben cumplir.

Cabe señalar que de optarse por esta vía, estaríamos ante un Juez Árbitro Arbitrador, es decir, se trata de un arbitraje en que el asunto sometido a su conocimiento se substancia según las normas de procedimiento convenidas por las partes y en subsidio de estas por las reglas mínimas de procedimiento establecidas en los artículos 636 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Para efecto de las Unidades de Justicia Vecinal, se ha definido el arbitraje como un mecanismo adjudicativo en virtud del cual, las partes entregan a un tercero nombrado por ellas o por la autoridad judicial en subsidio, la competencia para resolver un asunto litigioso determinado<sup>106</sup>. Las resoluciones

---

<sup>105</sup> CODIGO ORGANICO DE TRIBUNALES. Art. 222: Se llaman árbitros los jueces nombrados por las partes, o por la autoridad judicial en subsidio, para la resolución de un asunto litigioso.

<sup>106</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. Manual de Procedimientos Estudio Práctico Unidades de Justicia Vecinal. Ministerio de Justicia. Santiago, 2012. Pág. 4.

del árbitro producen autoridad de cosa juzgada y son susceptibles de ejecución<sup>107</sup>.

El segundo mecanismo adjudicativo está dado por las derivaciones de casos a los Juzgados de Policía Local<sup>108</sup>, el que como se ha indicado, tiene aplicación en todos aquellos casos en que el usuario, previa evaluación de su caso, estime que los demás mecanismos, alternativos o adjudicativos, no darán respuesta satisfactoria al problema que somete al conocimiento de las Unidades de Justicia Vecinal, caracterizándose por ser el único mecanismo en que el requerido se involucra sin manifestar su voluntad e incluso oponiéndose a ello.

En este contexto, resulta pertinente señalar que de escogerse esta vía, se deberá tener presente la materia de que se trate el conflicto, pues deberá

---

<sup>107</sup> Cabe aclarar, sin embargo, que si bien los árbitros arbitradores ejercen jurisdicción, no tienen facultad de imperio, esto es, no tienen facultad para ordenar el cumplimiento de sus resoluciones por vía compulsiva mediante el uso de la fuerza pública. Así se desprende del texto expreso del artículo 635 del Código de Procedimiento Civil, el que en su inciso tercero señala que “cuando el cumplimiento de la resolución arbitral exija procedimientos de apremio o el empleo de otras medidas compulsivas, o cuando haya de afectar a terceros que no sean parte del compromiso, deberá ocurrirse a la justicia ordinaria para la ejecución de lo resuelto.” Lo anterior se ve corroborado por el artículo 643 que señala que “La ejecución de las sentencias de los arbitradores se sujetará a lo dispuesto en el artículo 635.”

<sup>108</sup> Es posible definir a los Juzgados de Policía Local como un tribunal especial que no forma parte del poder judicial, generalmente letrados, de derecho y permanentes, que luego de la reforma procesal penal conocen de los asuntos civiles que determina la ley, y que ejercen su competencia sobre una comuna, estando sujeto a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte de Apelaciones respectiva.

observarse lo dispuesto en la Ley 15.231<sup>109</sup> que fija las competencias de los Juzgados Policía Local y lo dispuesto en la Ley 18.287<sup>110</sup> que fija los procedimientos que ante ellos ha de seguirse.

---

<sup>109</sup> De la interpretación armónica de las normas que regulan la competencia de los Juzgados de Policía Local y especialmente la Ley 15.231, tenemos que éstos Juzgados pueden conocer de las siguientes materias: 1. De las infracciones a las normas que regulan el transporte público por calles y caminos, y el tránsito público. Ley de Tránsito N° 18.290, y decretos del Ministerio de Transporte; 2. Regulación de daños y perjuicios ocasionados en accidentes de tránsito; 3. De las infracciones a las ordenanzas, Reglamentos y Decretos Municipales; 4. Infracciones al D.F.L. 458 del Ministerio de la Vivienda, sobre Ley General de Urbanismo y Construcciones; 5. Infracciones al D.L. 3063, sobre Rentas Municipales; 6. Infracciones a la Ley 19.496, sobre Protección a los derechos de los Consumidores; 7. Infracciones a la Ley 19.537 de Copropiedad Inmobiliaria; 8. Infracciones a la Ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios; 9. Infracciones a la ley 19.419 sobre Tabacos y Cigarrillos; 10. D.L. 701, modificado por el D.L. 2565 sobre Fomento Forestal; 11. D.S. 4363, sobre Ley de Bosques; 12. Infracciones a la Ley 18.119 sobre conexiones o empalmes clandestinos a matrices o arranques de agua potable o alcantarillado; 13. Infracciones a la Ley 19.303 sobre vigilantes privados; 14. Infracciones a la Ley 19.284 sobre discriminación de discapacitados; 15. Infracciones a la Ley 19.040 sobre Buses contaminantes y Decreto 116 del Ministerio de Transportes de 1992; 16. Infracciones a la Ley 18.892, sólo en lo que se refiere a Pesca Deportiva; 17. Infracciones a la Ley 13.937, sobre letreros indicativos de nombres de calles; 18. Infracciones a la Ley que Crea Comisión de Energía Nuclear; 19. Infracciones al artículo 2 del Decreto Supremo N° 158 de 1980, del Ministerio de Obras Públicas, sobre mantención de Pavimentos y Pesajes de Camiones; 20. Infracciones a la Ley de Educación Primaria Obligatoria; 21. Infracciones a la ley 19.846 sobre calificación cinematográfica; 22. Decreto con Fuerza de Ley 216, del 15 de Mayo de 1931, sobre registro de empadronamiento vecinal; 23. Infracciones sobre Vagancia y Mendicidad. Párrafo 13 del título VI del Libro II del Código Penal, salvo lo prescrito en la letra d) del número 2 del artículo 45 del Código Orgánico de Tribunales, respecto de estos delitos que se cometan en la ciudad en que tenga su asiento el tribunal; 24. Ley de Alcoholes N° 18.814. Infracción a los artículos 114 y 117, consumo alcohol en la vía pública y manifiesto estado de ebriedad; 25. Infracciones a la Ley 7.889, sobre ventas de boletos de la Lotería y Polla de Beneficencia; 26. Infracciones a los artículos 5,6,10,12 de la Ley 5.172, sobre espectáculos públicos diversiones y carreras; 27. Infracciones a la Ley 4.023 sobre guía de libre tránsito; 28. Infracciones a la Ley 4.061 sobre Caza ,modificada por D.L.2.319; 29. Infracciones al D.L.539 que establece normas sobre reajustabilidad y pago de dividendos de deudas habitacionales, modifica Ley 17.663; 30. Infracciones al D.F.L. 1 (diario oficial del 12.02.79) deroga D.N° 20 de 1964 y lo reemplaza por las disposiciones que indica. Combustible; 31.- Infracciones a las Normas técnicas y de calidad y procedimiento de control aplicable al petróleo crudo, a los combustibles derivados de éste y a cualquier otra clase de combustible; 32. Infracciones al D.L. 2.974 que establece normas sobre créditos que se otorguen a pequeños empresarios agrícolas y relativos a prenda agraria; 33. Infracciones al D.L. 3.516 que contiene Normas sobre división de predios rústicos; 34. Infracciones al D.S.226 sobre Registros de Seguridad para instalaciones y locales de almacenamiento de combustibles; 35. Infracciones al D.F.L. N° 5 que Fija el texto refundido coordinado y sistematizado del D.F.L. N° 34 de 1931, que legisla sobre la Industria Pesquera y sus derivados; 36. Infracciones a la Ley 18.278 que Modifica el D.L.206/60 Ley de Caminos; 37. Infracciones a la Ley 18.348 que crea la Corporación Nacional Forestal y la Protección de recursos Naturales Renovables; 38. Infracciones a la Ley 18.362 que crea un sistema Nacional de áreas verdes silvestres protegidas del Estado; 39. Infracciones a la Ley 18.450 que aprueba normas para el Fomento de la inversión privada en Obras de riego y drenaje; 40. Infracciones a la Ley

Al seguir esta vía, el epílogo está dado por la sentencia que dicte el Juez de Policía Local, la que tendrá merito ejecutivo y podrá hacerse cumplir por vía compulsiva.

Un tercer y último mecanismo está dado por las derivaciones de casos a la redes de programas y servicios sociales locales, al que es posible acceder por vía directa, cuando el equipo evaluador considere que la red comunal puede brindar una solución efectiva al conflicto; derivación desde otra vía cuando mediante ellas no se logra solucionar el conflicto; y como complemento de otras

---

18.735 modificada por la Ley 18.118 que regula las actividades de los Martilleros Públicos; 41. Infracción a la Ley 18.690 sobre almacenes Generales de Depósito. 42.- Infracción a la Ley 19.779 que da competencia a los Juzgados de Policía Local para conocer conductas de discriminación a los enfermos de SIDA; y 43. Ley 19.680. Fuegos Artificiales; 44. D.F.L. 216 de 15.05.1931. Salvoconductos en mudanzas la Ley N°19.866

<sup>110</sup> La Ley 18.287 fija el procedimiento ordinario que ha de seguirse ante los Juzgados de policía Local, sin perjuicio de aquellos procedimientos regulados en leyes especiales como la de protección a los consumidores o la ley de tránsito, aplicándose en forma supletoria a todos ellos. Este procedimiento puede iniciarse por denuncia, querrela o demanda, y se caracteriza por ser tramitado, por regla general, en una audiencia única de contestación, conciliación y prueba, salvo en aquellos casos que sea necesaria una indagatoria previa.

El procedimiento termina por la conciliación a que arriben las partes, en cuyo caso se levanta un acta de conciliación o avenimiento, o bien a falta de acuerdo entre las partes, por dictación de la sentencia definitiva, la que será apelable para ante la Corte de Apelaciones respectiva, dentro del plazo fatal e individual de cinco días contados desde la notificación de la respectiva sentencia.

Por expresa disposición de ley no procederá en contra de las sentencias dictadas por Jueces de Policía Local los recursos de casación en la forma y en el fondo, pudiendo no obstante deducirse el recurso de queja.

vías cuando el equipo evaluador detecta que determinadas aristas del conflicto pueden solucionarse desde la red de servicios sociales locales<sup>111</sup>.

Así, este último mecanismo se constituye en una herramienta transversal a los demás, pudiendo perfectamente coexistir con los métodos alternativos y los adjudicativos, cuando el equipo evaluador así lo estime.

Dicho lo anterior, a continuación analizaremos brevemente las diferentes etapas que comprende el sistema multipuerta, los principios rectores en cada una de ellas y, en general, las competencias que el programa otorga a las Unidades de Justicia Vecinal.

Como ya se había esbozado en párrafos anteriores, el sistema multipuerta consiste en un conjunto de mecanismos mediante los cuales, previa evaluación del caso por un grupo de profesionales calificados, se le presenta al usuario las opciones disponibles para resolver su conflicto a través de distintas “puertas” o alternativas de solución. Así, se contemplan distintas etapas cuyo fin es determinar que alternativa se aviene mejor a la naturaleza del conflicto y la mayor o menor voluntad que presenten los involucrados para resolverlo,

---

<sup>111</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. Manual de Procedimientos Estudio Práctico Unidades de Justicia Vecinal. Ministerio de Justicia. Santiago, 2012. Pág. 51.

finalizando estas con una etapa de seguimiento para verificar el efectivo cumplimiento de los acuerdos. Las etapas en cuestión son las siguientes<sup>112</sup>:

a. Etapa I: Es la etapa de recepción del caso a la que se ingresa a todos los usuarios. Tiene por objeto atender a los usuarios y recopilar los antecedentes que permitan tomar decisiones posteriores, todo lo cual es ingresado a un sistema informático, guardando, en este sentido, gran similitud con los *Pre-Accion Protocols* que vimos respecto de la reforma al sistema de justicia en Inglaterra y Gales.

Cabe indicar que esta etapa no es necesariamente presencial, ya que ella puede desarrollarse también por vía telefónica, toda vez que como se ha señalado, su objeto principal es la recopilación de antecedentes.

Son principios rectores en ésta etapa los de actividad desformalizada, es decir, sin intervención de autoridades ni procedimientos decisorios; y registro, puesto que, tal como se ha indicado, toda la información recopilada debe ser ingresada al sistema informático de las Unidades de Justicia Vecinal.

---

<sup>112</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. Resumen Ejecutivo Estudio Práctico Unidad de Justicia Vecinal. Ministerio de Justicia. Santiago, Marzo de 2013. Pág. 3.

b. Etapa II: En ella se procede a la evaluación del caso, para así poder orientar al usuario en cuanto al mecanismo más adecuado para dar una solución satisfactoria al conflicto que somete a conocimiento de las Unidades de Justicia Vecinal. En este proceso de evaluación participa un grupo profesional multidisciplinario compuesto generalmente por un abogado, un asistente social y un facilitador.

A través de ella se evita que los usuarios opten por vías que no responden a sus expectativas de proceso y resultados.

Sus principios rectores son los de actividad desformalizada, registro en el sistema, desarrollo de estrategias motivacionales, promover participación activa, respeto de las características de cada una de las vías de ingreso, obtención de información relevante, voluntariedad y la generación de expectativas razonables en el usuario.

c. Etapa III: Es la etapa en que, luego de la evaluación, se escoge un determinado mecanismo de solución de conflictos y se desarrolla a fin de formular una respuesta satisfactoria al usuario.

En ella se deberá velar por el reconocimiento de las particularidades de cada caso, para lo cual el sistema multipuerta ofrece distintos mecanismos de solución, los que como ya hemos visto, pueden ser autocompositivos, adjudicativos, derivaciones o trabajo con redes sociales y en cada caso, susceptibles de complementarse mediante el apoyo de las redes sociales locales.

En cuanto a los principios rectores de ésta etapa, es necesario distinguir aquellos propios de los métodos autocompositivos, de los relativos a métodos adjudicativos. Así, respecto de los primeros, son principios rectores los de confidencialidad, voluntariedad en el desarrollo del proceso, participación activa de los usuarios y flexibilidad del proceso, debiendo considerarse especialmente respecto de conciliación, la proactividad del tercero imparcial en el proceso.

En cuanto a los segundos, será necesario hacer una nueva distinción, siendo principios rectores del arbitraje la suscripción de un compromiso en que se acepte el Reglamento de Procedimiento Arbitral, oralidad, intermediación, rol activo del juez, libertad probatoria, voluntariedad y confidencialidad.



En los Juzgados de Policía Local, si bien es posible encontrar en ellos diversidad de procedimientos, podemos señalar como principales principios rectores comunes a todos ellos los de bilateralidad de la audiencia, concentración, publicidad, oralidad (en aquellos casos que sea procedente) e intermediación.

Finalmente, en cuanto a las derivaciones a redes sociales locales, estas tendrán lugar cuando el equipo evaluador estime que éstas pueden dar una respuesta satisfactoria al conflicto presentado por el usuario. Sin perjuicio de ello, como ya ha sido señalado, la derivaciones a éstas redes es, además, una herramienta transversal de apoyo a los demás mecanismos contemplados en el proyecto.

d. Etapa IV: es la etapa final de cualquiera de los procedimientos llevados ante las Unidades de Justicia Vecinal, cuyo objetivo es monitorear y apoyar el cumplimiento de los compromisos y acuerdos a que hayan llegado las partes.

Son principios rectores de ésta etapa la identificación de niveles de cumplimiento e incumplimiento de los compromisos alcanzados y fomentar el

cumplimiento de los mismos, principios que tienen por objeto el levantamiento de información que permita evaluar los procedimientos y procesos de trabajo aplicados a cada caso concreto.

#### **4.3. Evaluación del programa de Unidades de Justicia Vecinal.**

Junto con el trabajo práctico de las Unidades de Justicia Vecinal, este estudio contempla una etapa evaluativa, la que tiene por objeto permitir al Ministerio de Justicia contar con evidencia empírica sobre el funcionamiento de las Unidades de Justicia Vecinal, lo que determinará, en primer término, la posibilidad de aplicar estas Unidades en otras regiones del país, generar políticas públicas sobre justicia de base y consecuentemente, elaborar los proyectos de ley necesarios para su completa implementación.

El primer hito de la etapa evaluativa, es la Resolución Exenta N°74 de 19 de enero de 2011 del Ministerio de Justicia, por medio de la cual, se proponen las bases técnicas para la contratación de un Estudio de diseño de un modelo de monitoreo, seguimiento y evaluación del Estudio Práctico de las UJV. Esta Licitación se la adjudicó el Centro de Microdatos de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, el que en su Informe final de Junio de

2011, propuso un modelo de monitoreo, seguimiento y evaluación para las Unidades de Justicia Vecinal, diseñado de forma tal, que permita dar cuenta de un proceso continuo o regular y, además, sistemático y bien planificado.<sup>113</sup>

Este proceso incluyó una etapa previa de planificación, que permitió la correcta comprensión del programa y sobre la cual se construyeron los procesos de monitoreo y evaluación.

En dicha etapa, mediante el examen del marco lógico, que es una herramienta de planificación que busca ordenar el marco de análisis de una intervención y evaluar la consistencia entre distintos niveles del análisis, distinguiendo el fin del programa del propósito del mismo, de sus componente y, finalmente de sus actividades<sup>114</sup>, se determinó que el fin del modelo es contribuir al acceso a la justicia y a la igualdad de protección de la ley en el ejercicio de derechos, con el propósito de que las personas resuelvan sus problemas de orden vecinal, mediante la oferta de métodos alternativos de solución de conflictos, métodos adjudicativos y las derivaciones a programas sociales, los que forman el componente de esta intervención. Se determinó

---

<sup>113</sup> CENTRO DE MICRODATOS. Diseño de un modelo de Monitoreo, seguimiento y evaluación del Estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal. Facultad de economía y negocios de la Universidad de Chile. Santiago 2011. Pág. 23.

<sup>114</sup> Op. Cit. Pág. 30.

además, las distintas actividades que deberían realizar las Unidades de Justicia Vecinal, tales como, la atención oportuna de los usuarios, la evaluación y derivación de los casos ingresados por parte del equipo de trabajo y la solución de los casos ingresados al sistema, entre otras.

Una vez finalizada la planificación, se elaboró la propuesta de monitoreo y seguimiento del programa, que contempla, desde junio de 2011, la elaboración de un reporte mensual con la información que les proporcione el sistema informático de las Unidades de Justicia Vecinal y las encuestas de satisfacción de los usuario, sobre los algunos indicadores específicos, debidamente seleccionados, que permita entregar información sobre la forma de operar del programa y aumentar así el conocimiento sustantivo del mismo.

Complementando lo anterior, se propuso que la evaluación propiamente tal, la que busca verificar la idoneidad, el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad del programa, se realicé mediante la externalización de dos tipos de estudios, a saber: la Evaluación de Procesos, que se enfoca en la operación del programa y la efectividad en la entrega de sus servicios; y la Evaluación de Impacto, que determina los resultados que son atribuibles al programa sean o no planificados.

Evaluar los procesos implica estudiar y analizar las actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo del evaluado se realiza, por medio de metodologías cualitativas, como entrevistas a informantes calificados y *focus group*, que permiten recopilar información relevante sobre la operación del programa, y hacer las mejoras necesarias para su buen funcionamiento.

Ahora bien, evaluar el impacto requiere cuantificar los efectos netos de un programa, es decir, medir lo más exacto posible el beneficio o el perjuicio que una intervención tiene sobre un grupo de personas, con respecto a una serie de variables. Como etapa inicial, se debe realizar una línea de base que establezca el punto de partida para la futura evaluación, en un grupo de tratamiento y en un grupo de control. Posteriormente y con los resultados de la línea base, se debe realizar uno o más estudios, que a través de métodos cuantitativos, compare la situación producida por un programa, en ambos grupos de personas.

Para efectos de la evaluación, el Centro de Microdatos elaboró una línea de tiempo, que abarca desde el mes siguiente a la puesta en práctica de las Unidades de Justicia Vecinal, hasta septiembre de 2013. Dicha línea estableció en fecha debían ser realizados los estudios necesarios para un correcto funcionamiento de la evaluación del programa.

Se propuso contar para Septiembre de 2011 con el levantamiento de información cuantitativa para la realización de una línea de base. Luego, para el mes de octubre, debía contarse con el primer estudio cualitativo de evaluación de procesos. Hecho lo anterior, ambos estudios deberían permitir la realización, entre diciembre de 2011 y enero de 2012, de un informe que consolide la información de éstos y la de los reportes de monitoreo, a fin de poder contar con una visión global sobre el funcionamiento del programa, que permita tomar decisiones en cuanto a su expansión o sobre la aplicación de medidas correctivas.

Junto con estas evaluaciones, la línea de tiempo contempla, la realización de un segundo estudio cualitativo, que sirva para analizar el funcionamiento de los procesos y el resultado de las modificaciones que podrían realizarse a un año del funcionamiento de este estudio práctico.

Finalmente y con el objeto de verificar el efectivo cumplimiento del propósito del programa, se propuso la realización de dos encuestas de seguimiento, que corresponden a los estudios cuantitativos de evaluación de impacto, para septiembre de 2012, a un año del levantamiento de la línea de base y para septiembre de 2013, a dos años del levantamiento de ésta.

En la práctica, hubo modificaciones al sistema propuesto por el Centro de Microdatos, ya que no se cumplió con los tiempos propuestos en el levantamiento de la línea base, se eliminó una de las evaluaciones de impacto y se postergó la realización de la otra, agregándose además, evaluaciones de otros tipos que no habían sido propuestas en la línea de tiempo, como es el caso del Estudio de “Evaluación de resultados del estudio práctico de Unidades de Justicia Vecinal”, el cual hasta noviembre de 2013 se encuentra en realización.

A continuación se describirán brevemente los estudios de evaluación que han sido realizados por las diferentes empresas externas y los que se encuentran actualmente en realización, los que en conjunto van modelado los resultados de evaluación del Estudio práctico de Justicia Vecinal. Estos estudios son los siguientes:

#### **4.3.1. Estudio de evaluación de procesos del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal<sup>115</sup>:**

Luego de tres meses de la puesta en práctica del programa de Justicia Vecinal, se contrató mediante licitación pública la ejecución de un estudio denominado “Evaluación de procesos del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal”, adjudicado para su desarrollo a la alianza estratégica entre la empresa consultora HOLOS y la Universidad Diego Portales, quienes en conjunto elaboraron el informe final que fue presentado al Ministerio de Justicia, durante el primer semestre de 2012.

---

<sup>115</sup> HOLOS-UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES. Estudio de Evaluación de Procesos del Estudio Práctico de las Unidades de Justicia Vecinal. Informe final para Ministerio de Justicia. 2012. Santiago, Chile.



Esta evaluación corresponde al primer estudio cualitativo de evaluación de procesos, programado en el Sistema de Evaluación de las Unidades de Justicia Vecinal. Su objetivo principal fue recabar los antecedentes necesarios sobre la puesta en marcha y el funcionamiento de dichas Unidades para retroalimentar el diseño de estas y realizar las adecuaciones necesarias, mediante entrevistas en profundidad a los actores involucrados en los distintos procesos de instalación e implementación de las Unidades en cada una de las comunas seleccionadas.

Para la evaluación y reformulaciones de la estructura y procesos de las Unidades de Justicia Vecinal, el equipo consultor empleó la metodología de “análisis de su Cadena de Valor y tratamiento sistémico de sus componentes con foco en la maximización del beneficio que reciben los ciudadanos por la resolución de sus disputas vecinales y/o comunitarias.”<sup>116</sup>

Este enfoque metodológico, por una parte, analiza el funcionamiento de los procesos primarios o de resolución de disputas, que corresponden a las actividades de evaluación, mecanismos de solución, derivaciones y cumplimiento de los casos ingresados por los usuarios, y por otra, examina con

---

<sup>116</sup> Op. Cit. Pag.6.

un enfoque sistémico la relación que tienen estos procesos, con los procesos secundarios, con los procesos transversales o de apoyo y con los procesos de control.

Los procesos secundarios son todas aquellas actividades administrativas no jurídicas que dan soporte a los procesos de resolución de disputas, como por ejemplo la recepción del caso o la orientación a los usuarios que no califican, entre otras. Los procesos transversales, por su parte, son aquellos que apoyan el funcionamiento institucional de las Unidades, entre los que destacan, la administración de personas y la contabilidad y finanzas. En cuanto a los procesos de control, estos corresponden a los mecanismos de gestión y auditoría de las Unidades, los que actúan en distintas esferas de acción.

La relación sistémica de todos estos procesos y su relación con el entorno del modelo, permite identificar los beneficios o impactos en los usuarios, generados por los servicios prestados en las Unidades.

Ahora bien, de la identificación y análisis de todos los procesos involucrados en el modelo de Justicia Vecinal, se obtuvieron resultados en cada uno de ellos, evaluándose positivamente algunos y detectándose una serie de

problemas de funcionamiento inicial en otros, los que conjuntamente le sirvieron de base al equipo consultor para plantear una serie de recomendaciones, para un mejor funcionamiento del programa y su posible expansión a nivel nacional.

Entre las recomendaciones efectuadas por el equipo consultor destacan:

a) evaluar la posibilidad de privilegiar decididamente los métodos alternativos de solución de conflictos (mediación y conciliación) como una primera gran puerta de entrada a las Unidades de Justicia Vecinal; b) evaluar la posibilidad que sea el requirente o sujeto activo de la solicitud de atención, quien elija la vía de solución, previa asesoría del equipo evaluador; c) ampliar la competencia a otros tipos de conflictos, como los de carácter comunitario multiparte y algunos de corte penal; y, d) evaluar la posibilidad de separar en forma clara aspectos que son propios de la regulación de un manual de procedimientos de protocolos de actuación y formularios; entre otras.

Esta evaluación de procesos cumplió con los objetivos propuestos y tuvo la utilidad de entregar elementos pormenorizados del funcionamiento de cada Unidad de Justicia Vecinal en el inicio de las mismas.<sup>117</sup> Fue precisamente en base de esta evaluación y sus recomendaciones, que se realizó la primera

---

<sup>117</sup> DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. Ministerio de Hacienda. Informe Final Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal, Ministerio de Justicia, Subsecretaría de Justicia. Agosto 2013.

modificación al diseño original del programa, ampliando su cobertura a más comunas de la Región Metropolitana, las que se agruparon en cuatro Zonales.

#### **4.3.2. Estudio de levantamiento de una línea base para la futura evaluación de impacto del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal<sup>118</sup>:**

Este estudio fue realizado por la empresa Sur Profesionales Consultores S.A, quienes se lo adjudicaron en la licitación pública ID N°759-81-LP11. Éste tiene por objeto identificar las condiciones iniciales, con respecto a una serie de variables, de las comunas en las cuales se implementaron las Unidades de Justicia Vecinal, para posteriormente lograr cuantificar el impacto neto y la rentabilidad social de esta iniciativa.

El levantamiento de la línea de base, “recoge la idea de identificar en el futuro el cambio que experimente el conjunto de ciudadanos atendidos por este sistema, respecto de otros acostumbrados a resolver sus problemas a través de los tribunales y procedimientos más formales, básicamente en relación a la

---

<sup>118</sup> SUR PROFESIONALES CONSULTORES S.A. Estudio de levantamiento de una línea base para la futura evaluación de impacto del estudio práctico de las unidades de justicia vecinal. Informe final para Ministerio de Justicia. Santiago, Chile. 2012.

percepción sobre la justicia, la calidad de las resoluciones y los costos involucrados, entre otros aspectos.”<sup>119</sup>

En la metodología empleada por la empresa consultora, se definió en forma previa el marco conceptual asociado a los conflictos vecinales, para luego, en base a éste, establecer las variables que serán medidas en la investigación. Una vez que se definieron estas variables, se procedió al levantamiento de datos, mediante encuestas a un grupo de tratamiento, conformado por las comunas seleccionadas para la implementación del programa (Renca, Cerrillos, Macul y Paine) y a un grupo de control, conformado por comunas clones<sup>120</sup> a ellas, en las que no se implementó el programa. (Conchalí, Lo Prado, Pedro Aguirre Cerda e Isla de Maipo).

Con la información recopilada, la empresa elaboró un informe final, que fue entregado al Ministerio de Justicia en agosto de 2012, en el que se contiene como resultado la línea base, donde se establecen los valores iniciales respecto

---

<sup>119</sup> *Ibíd.*

<sup>120</sup> Las comunas de tratamiento y control, son utilizadas en el método estadístico denominado *Matching propensity score*, que se utilizó para la elección de las comunas a estudiar en el levantamiento de la Línea de Base. Se compara el efecto del tratamiento en pares de participantes, en este caso, las comunas en que se implementó el programa, y comunas no participantes, clones, esto es, se busca para cada individuo tratado su par coincidente, según una gama de características similares, en el grupo de control. Para esta investigación se escogieron las comunas con características observables similares, en atención a distintas variables (población, variables socioeconómicas, índices de ruralidad, entre otros)

de las variables cuantificadas para ambos grupos, creando la base para futuras evaluaciones de impacto de este programa.

La realización de esta línea base permitió: a) conocer y explorar el fenómeno de la conflictividad vecinal; b) identificar la necesidad de contar con un sistema de justicia vecinal; c) visualizar el potencial de demanda de la actividad de las Unidades de Justicia Vecinal; d) observar la baja confianza social en las instituciones de justicia y la baja percepción de efectividad de su accionar; y, e) conocer el bajo nivel de solución de conflictos, entre otras.

Este estudio cumplió con todos los objetivos planteados, sin embargo, no cumplió con los plazos contemplados en el sistema de evaluación diseñado por el Centro de Microdatos, pese a las advertencias de lo perjudicial que significaría un retraso en su elaboración para los resultados y análisis de esta evaluación.

#### **4.3.3. Estudio de Evaluación del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal a un año de su funcionamiento<sup>121</sup>:**

Esta evaluación de procesos, a un año de funcionamiento del programa, fue adjudicada para su desarrollo a la empresa Sur Profesionales Consultores S.A., mediante la licitación pública ID N°759-74-LE12, y corresponde al segundo estudio cualitativo contemplado en el sistema de evaluación diseñado por el Centro de Microdatos.

El objetivo principal propuesto por el Ministerio de Justicia para la realización de esta investigación fue contar con una evaluación general de las Unidades de Justicia Vecinal, una vez cumplido el primer año de funcionamiento, y generar una serie de recomendaciones de mejora para el proyecto actual y también para un posible proyecto de expansión de la iniciativa.

---

<sup>121</sup> SUR PROFESIONALES CONSULTORES S.A. Evaluación del Estudio Práctico de las Unidades de Justicia Vecinal a 1 año de funcionamiento. Informe final para Ministerio de Justicia. Santiago, Chile. 2013.

La metodología utilizada para obtener la información necesaria para cumplir con los objetivos propuestos, estuvo dada por la combinación de tres técnicas de análisis, la revisión o análisis documental, el levantamiento de procesos en base a entrevistas individuales y grupales, y la observación in-situ de la aplicación de los procesos.

Con la información recopilada, se elaboró por parte de la consultora un informe final que fue entregado al Ministerio de Justicia, con fecha 04 de febrero de 2013, en el que se contempló la evaluación de los procesos propiamente tales, las competencias laborales y los procesos de gestión de las Unidades de Justicia Vecinal, evaluándose también la eficacia, calidad de los procesos y efectos de los servicios de éstas, desde la perspectiva del usuario, para finalmente realizar un análisis transversal, mediante el cual se elaboraron las recomendaciones “para la optimización del modelo de intervención y gestión de las Unidades de Justicia Vecinal, considerando la intención de su ampliación hacia otras regiones del país, concluida la fase de estudio práctico.”<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Op. Cit. Pag.281



Dentro de estas recomendaciones destacan las siguientes: a) evaluar la posibilidad de establecer como territorio jurisdiccional de las Unidades de Justicia Vecinal, la comuna; b) efectuar mecanismos de difusión masiva del programa, para así aumentar la demanda por sus servicios y mejorar su eficiencia; c) fortalecer la etapa de seguimiento asignando mayor participación al requirente; y, d) potenciar las vías autocompositivas para materias donde son más efectivas; entre otras.

Este estudio fue evaluado positivamente por el Ministerio de Justicia ya que, según sus palabras, “esta consultoría cumplió con todos los objetivos propuestos y realiza una variedad de propuestas de mejora susceptibles de considerar su aplicación”<sup>123</sup>. Además de esto, sirvió de base para las estrategias comunicacionales implementadas durante el año 2013, que buscaron ampliar el conocimiento del programa a la mayor cantidad de usuarios posibles.

---

<sup>123</sup> DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. Ministerio de Hacienda. Informe Final Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal, Ministerio de Justicia, Subsecretaría de Justicia. Agosto 2013.

#### **4.3.4. Estudio de “Análisis de la dependencia futura de las Unidades de Justicia Vecinal”<sup>124</sup>:**

Este estudio, que en un principio no estaba contemplado en el sistema de evaluación, fue realizado por la empresa Inversiones Holos S.A., quien se lo adjudicó según la Resolución Exenta N°3104 de 05 de Octubre de 2012 en la licitación pública N° 759-98-LE12. El objetivo de este estudio fue contar con los antecedentes necesarios sobre las entidades que actualmente conocen conflictos similares, para determinar la dependencia futura que podrían tener las Unidades de Justicia Vecinal, en el marco del diseño de una política pública de justicia vecinal con cobertura nacional.

Según los términos del contrato suscrito entre la consultora y el Ministerio de Justicia, la empresa debía identificar y describir las instituciones que actualmente conocen conflictos vecinales, analizarlas a la luz de los principios y modelo de operación de la Unidades de Justicia Vecinal, y construir escenarios que consideren las entidades que podrían mantener este modelo con cobertura a nivel nacional, con los ajustes y modificaciones pertinentes.

---

<sup>124</sup> HOLOS. Análisis de la dependencia futura de las Unidades de Justicia Vecinal. Informe final para Subsecretaría de Justicia. Santiago, Chile. 2013

Lo que en definitiva se persigue en este proyecto es “analizar la mejor manera de darle sostenibilidad en el tiempo al modelo y estándares de las Unidades de Justicia vecinal, con una visión de política pública referente a Sistemas Alternativos de Resolución de Conflictos”<sup>125</sup>.

Para lograr los objetivos propuestos la empresa determinó a priori, las entidades de interés, seleccionándolas de un grupo de instituciones del país que desarrollan políticas o servicios similares a las Unidades de Justicia Vecinal, que serían objeto de su estudio, siendo éstas las Corporaciones de Asistencia Judicial, las Municipalidades, los Juzgados de Policía Local, el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia.

Luego de la definición de las entidades de interés, la consultora aplicó una metodología mixta, combinando el ámbito cuantitativo, que le permitió, a partir de diversas fuentes de información, identificar y caracterizar a las distintas entidades analizadas, con el ámbito cualitativo, que mediante la realización de una serie de entrevistas sumado al análisis de la experiencia comparada, le posibilitaron determinar el nivel de compatibilidad de estas entidades con las Unidades de Justicia Vecinal.

---

<sup>125</sup> Op. Cit. Pag16.

Finalmente, con toda la información obtenida, elaboraron las conclusiones del estudio, según los eventuales escenarios de dependencia de las Unidades de Justicia Vecinal, siendo las siguientes: a) su eventual traspaso a la Corporación de Asistencia Judicial, lo que representaría un proceso de baja a mediana complejidad y se estima que es el escenario de más expedito traspaso por la asequibilidad de los ajustes y modificaciones necesarios; b) su eventual traspaso a las Municipalidades, que sería un proceso de mediana complejidad y se estima un escenario poco factible debido a las complejidades de tipo presupuestario y político que obligarían a una implementación gradual con un tiempo incierto de traspaso; c) su eventual traspaso al Poder Judicial, que representaría un proceso altamente complejo y se estima un escenario no factible en el corto plazo, debido al rechazo que genera en esta entidad el hacerse cargo de servicios de mediación; y, d) su eventual traspaso a la Unidad de Mediación del Ministerio de Justicia, lo que plantea inconvenientes asociados a la necesidad de adecuar esta Unidad y serían necesarias modificaciones legales que amplíen las funciones de dicho Ministerio, lo que genera incertidumbres asociadas a los tiempos de tramitación en las instancias legislativas.

Así, este estudio analiza todos los posibles escenarios de dependencias de las Unidades de Justicia Vecinal, sin embargo, no determina cual va a ser el escenario definitivo, entregando esta decisión a la autoridad correspondiente, en virtud de todos los antecedentes aportados por el consultor en este estudio, los demás estudios realizados y los pendientes de realizar.

#### **4.3.5. Estudios pendientes en desarrollo:**

Existen actualmente 3 estudios en desarrollo, que dicen relación con la evaluación de las Unidades de Justicia Vecinal, todos adjudicados a diferentes empresas en las respectivas licitaciones públicas, los que se detallarán a continuación:

##### **4.3.5.1. Estudio denominado “Encuesta de conflictividad Vecinal y/o comunitaria”:**

Esta investigación será realizada por la empresa Activa Research S.A., quien se la adjudicó en la licitación pública N° 759-98-LE12, en virtud de la Resolución Exenta N°3365 del 23 de Octubre de 2012.

Cabe señalar que este estudio, que no estaba contemplado en el sistema de evaluación propuesto por el Centro de Microdatos, viene a complementar el estudio base, presentado por la empresa Colleckt GFK previo a la implementación práctica del programa, que caracterizó los Conflictos Vecinales y determinó la tasa de prevalencia de conflictos vecinales que se dan en la Región Metropolitana de Santiago.

Éste es un análisis cuantitativo sobre los conflictos vecinales que se dan a nivel nacional, el que a través de encuestas cara a cara, tiene como objetivos específicos, determinar la prevalencia de los conflictos vecinales que se suscitan a nivel nacional, caracterizar estos conflictos, indagar sobre el efecto de éstos en la convivencia, estudiar el conocimiento y percepción sobre instituciones disponibles para la solución de este tipo de conflicto, entre otras.

Dicho estudio aun no ha sido publicado, y se espera contar con sus resultados previo a la definición de política pública sobre la materia que debería elaborar el Ministerio de Justicia, una vez finalizado este programa piloto, y así tener mayor certeza sobre todo lo relacionado a los conflictos vecinales que se dan lugar en nuestro país.

#### **4.3.5.2. “Evaluación de Resultados del estudio práctico de Unidades de Justicia Vecinal en la Región Metropolitana”:**

El presente estudio será realizado por la empresa Sur Profesionales Consultores S.A., quien se lo adjudicó en la licitación pública bajo el ID N° 759-2-LP13, en virtud de la Resolución Exenta N°3365 del 23 de Marzo de 2013.

El objetivo que se persigue con su realización es analizar y evaluar, en base a indicadores de gestión, monitoreo y seguimiento, el funcionamiento y resultados de las Unidades de Justicia Vecinal.

Las actividades que se obliga a realizar la empresa consultora para el debido cumplimiento de los objetivos generales y específicos de éste son: a) analizar los costos de los servicios que proporcionan las Unidades de Justicia Vecinal; b) analizar los indicadores utilizados para el monitoreo y seguimiento de la gestión de las Unidades de Justicia Vecinal; c) proponer estándares de funcionamiento de las Unidades de Justicia Vecinal de acuerdo al cálculo de los indicadores, anteriormente realizado; d) analizar el funcionamiento de los ejes de modelo de trabajo de las Unidades de Justicia Vecinal; y e) elaborar una propuesta de recomendaciones que permita optimizar el funcionamiento de las Unidades de Justicia Vecinal.

Este estudio se encuentra en realización y se espera esté finalizado en Marzo de 2014, y se considera fundamental para “sistematizar los resultados de las UJV y a partir de éstos fijar estándares que servirán de parámetros para sus funcionamiento futuro cualquiera sea la entidad o entidades que se haga cargo del tema.”<sup>126</sup>

#### **4.3.5.3. Estudio denominado: “Evaluación de resultados e impacto del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal”**

Según Resolución Exenta N°4028 de fecha 26 de Noviembre de 2013, la empresa Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Estudios, Seguridad y Ciudadanía), se adjudicó la licitación pública ID N°759-62-LP13 para la contratación del Estudio denominado “Evaluación de Resultados e impacto del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal”, por la suma de \$110.000.000. (Ciento diez millones de pesos chilenos).

Los objetivos específicos fijados por el Ministerio de Justicia para este estudio fueron realizar una evaluación de resultados, respecto de los usuarios

---

<sup>126</sup> MINISTERIO DE HACIENDA. Informe Final: Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal Subsecretaría de Justicia, Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión. 2013.



de las Unidades de Justicia Vecinal, a través de levantamiento de información de carácter cuantitativo, así como conocer el impacto directo de la instalación de éstas, para finalmente obtener conclusiones y lecciones de política pública respecto de la oferta de servicios de solución de conflictos vecinales y/o comunitarios.

Este estudio se encuentra entre las evaluaciones propuestas por el Centro de Microdatos, y corresponde al seguimiento de la línea base elaborada anteriormente por la empresa Sur Profesionales Consultores S.A., resultando de vital importancia, para poder determinar el impacto que habrán tenido las Unidades de Justicia Vecinal en las comunas donde éstas han sido implementadas y poder así contar con toda la información necesaria para elaborar una futura política pública de justicia vecinal.

El contrato entre las partes, necesario para el comienzo del estudio, se encuentra pendiente y se espera haya sido aprobado antes de finalizar el presente año, con la idea de contar con los resultados de éste a mediados del 2014, ya que con éstos y con los de los demás estudios pendientes, sumado a la evidencias entregadas por los otros estudios realizados durante el desarrollo del programa, se determinará un modelo definitivo de justicia vecinal.

#### **4.4. Modificaciones y actual escenario de las Unidades de Justicia Vecinal.**

En un comienzo, en el año 2011 y según lo autorizado por la Contraloría General de la República, se contempló el funcionamiento de una etapa piloto de 4 Unidades de Justicia Vecinal, en las comunas de Renca, Macul, Cerrillos y Paine, a las que durante el primer año de funcionamiento ingresaron 5.028 casos, según la información pública del Ministerio de Justicia, de los cuales fueron atendidos 3.048 casos.

Posteriormente, a comienzos del año 2012, luego de un seminario realizado por la Universidad Diego Portales, denominado “Ministerio de Justicia: Unidades de Justicia Vecinal, experiencia 2011”, el Ministerio de Justicia determinó que la estrategia para permitir la continuidad del programa piloto debía centrarse en llegar a la mayor cantidad de usuarios en el año 2012, ampliándose la cobertura de dichas Unidades a 15 comunas de la Región Metropolitana.

Fue así como, después de 18 meses de funcionamiento y de haber atendido 4.726 casos de los 7.238 ingresados, las Unidades existentes se abocaron a la atención de gran parte de la población de la Región Metropolitana, para lo cual se agruparon en cuatro Zonales: la Zonal Norte, con su centro de operaciones en la Unidad de Renca, que comenzó a atender además de ésta, las comunas de Independencia, Cerro Navia y Pudahuel; por otra parte la Zonal Sur, con su centro en Paine, pasó a recibir a los usuarios de las comunas de Buin y Peñaflores; La Zonal poniente, ubicada en Cerrillos, pasó a atender los conflictos que se suscitaran en las comunas de Estación Central y Maipú; y finalmente la Zonal Oriente, con la Unidad de Macul a la cabeza, pasó a tener competencia para conocer de los conflictos de esta última y de las comunas de Ñuñoa, Peñalolén, La Reina y La Florida.

Después de esta expansión, a comienzos del 2013, progresivamente ampliaron su atención a otras comunas de la Región Metropolitana, totalizando 20 comunas a dos años de inaugurado el programa, abarcando la mitad de la población de la Región Metropolitana, agregándose a las anteriores comunas mencionadas la de Quilicura en la Zonal Norte, las de San Bernardo y Calera de Tango en la Zonal Sur, las de Lo Espejo y Padre Hurtado en la Zonal Poniente, manteniéndose el número de comunas de la Zonal Oriente.

La reflexión realizada por la Ministra de Justicia Patricia Pérez Goldberg, a los dos años de funcionamiento del programa y luego de haberse atendido más de 11.000 casos, es que “este modelo de trabajo ha contribuido concretamente a que las personas tengan una real oportunidad de encontrar solución a sus controversias y, por lo tanto, ejercer efectivamente el derecho de acceso a la justicia.”<sup>127</sup>

Las últimas acciones realizadas durante el segundo semestre del presente año 2013, han buscado difundir y promocionar las Unidades de Justicia Vecinal a la mayor cantidad de gente posible, en este sentido destacan, la campaña realizada durante los meses de Agosto, Septiembre y Octubre de 2013 en cuatro estaciones de la red del Metro de Santiago, con la instalación de módulos “donde abogados entregaron orientación jurídica a aquellas personas que tengan conflictos con sus vecinos, tales como problemas con el arriendo, ruidos molestos o bloqueo de las salida de autos entre otros.”<sup>128</sup>, la visita del Seremi Metropolitano de Justicia y el equipo de la Unidad de Justicia Vecinal Poniente, en el mes de Noviembre de 2013, al centro de madres “20 de Agosto” de la comuna de Lo Espejo, con el objeto de invitar a estas mujeres a conocer el trabajo que dicha Unidad realiza en apoyo a la resolución de conflictos entre

---

<sup>127</sup> EL MERCURIO. Dos años de las Unidades de Justicia Vecinal. Blog Miércoles 08 de Mayo de 2013.

<sup>128</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. Nota de prensa. Programa de atención jurídica para conflictos entre vecinos llega al Metro de Santiago. 21 de agosto de 2013.

vecinos, y la entrega de certificados en la comuna de Quilicura a los dirigentes vecinales que se capacitaron para ser promotores de las Unidades de Justicia Vecinal, a fin de que puedan ayudar a resolver conflictos, detectarlos y derivar éstos adecuadamente a los servicios de las Unidades de Justicia Vecinal<sup>129</sup>.

Además de lo anterior , durante el segundo semestre del presente año, y como una forma de ampliar los medios de atención, se dispuso de un formulario on-line de ingreso de casos en la página web del programa<sup>130</sup>, donde las personas de la Región Metropolitana, pueden ingresar su problema, junto con sus datos personales, autorizando al Ministerio de Justicia para que almacene la información contenida en este formulario y comunique esa información sólo con la finalidad de que ésta sea usada para estudios individuales y/o colectivos, encargados por la misma cartera.

Así, desde la puesta en marcha de estas entidades, se han ingresado más de 14.800 reclamos o casos, lo que fue considerado como exitoso por el Ministerio de Justicia y determinó la modificación del diseño original del programa, en el sentido de ampliar su cobertura de cuatro a veinte centros de

---

<sup>129</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. Nota de prensa. Subsecretario de Justicia Entrega Certificados a “Líderes y promotores de las Unidades de Justicia Vecinal”. 06 de Diciembre de 2013.

<sup>130</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. Formulario de ingreso de causas online. Unidad de Justicia Vecinal. Disponible en: <http://www.ujv.cl/iframe.html>

atención. A dos años y siete meses (Mayo de 2011 a Diciembre de 2013) del comienzo de la experiencia de las Unidades de Justicia Vecinal, sigue sin esbozarse alguna política pública respecto de esta materia, siguiendo sin solución la falta de acceso a la justicia para causas de mínima cuantía, la que afecta en mayor medida a los más pobres.

Actualmente, no existe claridad sobre el futuro del aun programa piloto del Ministerio de Justicia, ni sobre la política pública que se pretende implementar, ya que ello depende, en parte, de la decisión política del gobierno de turno y en parte de los –a estas alturas- poco confiables resultados de la evaluación de impacto, que podrían estar disponibles para el primer trimestre del año 2014.

Lo que sí es claro, es que para el 2014, se encuentra aprobada la Partida 10 del Ministerio de Justicia, por la Tercera Subcomisión especial Mixta de presupuesto del Congreso que asigna en el Capítulo 01, programa 02 de ésta partida 10, los fondos totales para la coordinación de Reforma Judicial, destinando entre ellos, aproximadamente \$480 millones de pesos chilenos<sup>131</sup> al programa, el presupuesto experimentará un merma de 3,1% del presupuesto

---

<sup>131</sup> SENADO. Boletín N°9117-05. Tramitación de proyecto de Ley de presupuestos para el año 2014.

del año anterior, debido a que se encuentra dentro de las políticas con resultados no demostrados, ya que aún no existe la información suficiente para determinar si su desempeño es satisfactorio.

Es por el motivo señalado, que la partida presupuestaria para el 2014, solamente considera el dinero suficiente para efectuar todos los gastos que sean necesarios para la ejecución y funcionamiento del programa de Justicia Vecinal en los primeros seis meses, condicionando su continuidad a los resultados de la evaluación de impacto que se encuentra pendiente, según la indicación formulada en su discusión parlamentaria que señala que “si como resultado de la evaluación de impacto que el estudio práctico contempla, se demuestra que su desempeño ha sido satisfactorio, se podrá incorporar recursos que permitan mantener su funcionamiento hasta fines del año 2014”<sup>132</sup>, lo que, en lo concreto, asegura la continuidad del programa solamente hasta el mes de Julio de 2014, reafirmando que, en concreto, no existe hoy la voluntad política para el desarrollo de un plan de reforma integral al sistema de administración de justicia, específicamente respecto de la justicia de mínima cuantía, dejando de lado lo fundamental, que es la ampliación del acceso a la justicia a los pobres.

---

<sup>132</sup>SENADO. Boletín N°9117-05. Informe tercera comisión especial mixta de presupuesto, recaído en el la Partida 10 del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2014.





## **CONCLUSIONES**

Del análisis que hemos venido desarrollando, estimamos pertinente formular algunas conclusiones en consideración a la situación actual del acceso a la justicia en nuestro país, la implementación de las Unidades de Justicia Vecinal y si estas efectivamente se perfilan como una vía de solución efectiva a los conflictos que tienen lugar en núcleos sociales territoriales.

La revisión histórica presentada nos permite formular una primera conclusión en cuanto a que, pese a los numerosos intentos por regular constitucionalmente la justicia de paz en el siglo XIX, a los proyectos de ley sobre tribunales vecinales, presentados y discutidos en el congreso en la historia parlamentaria, y a las diversas propuestas académicas referidas al tema en desarrollo, formuladas por estudiantes y juristas, no ha existido ni existe en nuestro país, un planteamiento definitivo sobre un modelo de justicia de base.

La inexistencia de este planteamiento, que en la práctica se refleja en la falta de una estructura orgánica capaz de dar solución a una diversidad de

conflictos cotidianos, produce una vulneración de derechos, específicamente del derecho al acceso a la justicia, entendido en su sentido amplio y la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos.

Esta constante vulneración, sumado a las barreras de diversa índole que deben sortear las personas para acceder a la justicia y resolver sus conflictos, identificadas en esta investigación, han generado que la mayoría de la población tenga una percepción negativa respecto de la justicia, según han demostrado los estudios estadísticos tratados en el segundo capítulo de esta investigación, sobre la percepción de las personas respecto del acceso a la justicia.

Es en este contexto que el actual Gobierno desarrolló el Estudio Práctico de Justicia Vecinal, implementando con él, el funcionamiento de Unidades de Justicia Vecinal en la Región Metropolitana, con el objetivo principal de generar una base de datos o antecedentes necesarios para la formulación de una política pública que, en definitiva, establezca el modelo de justicia más adecuado a las necesidades de las personas, mediante un sistema que ofrece variadas alternativas de solución de conflictos de orden vecinal.

Se podría pensar que el Programa de Justicia Vecinal implementado por el Gobierno podría contribuir a contrarrestar ésta vulneración, sin embargo, si bien contribuye en cierta medida a mitigar la falta de acceso a la justicia, no es una solución real a dicha problemática, toda vez que estas unidades no imparten justicia directa, sino, más bien, ofrecen alternativas judiciales. Recordemos que, tal como se mencionara en el cuerpo de este trabajo, las Unidades de Justicia Vecinal no ejercen jurisdicción.

No obstante lo señalado, creemos necesario destacar la labor que han cumplido las Unidades de Justicia Vecinal, pues a través de ellas se ha logrado implementar con éxito la aplicación de métodos alternativos de solución de conflictos, lo que resulta deseable en cualquier sociedad moderna, en la medida que a través de ellos se reconoce la autonomía de las personas para autodeterminarse y solucionar sus problemas de una forma pacífica, fuera del ejercicio de la actividad jurisdiccional.

Sin embargo, es necesario recalcar que dichos métodos alternativos no son suficientes para dar solución a todas las problemáticas que se presenten a conocimiento de las Unidades de Justicia Vecinal, ni menos para dar solución a todos los conflictos que se den dentro de un determinado territorio, pues dichas entidades no pueden ejercer jurisdicción y, por tanto, sus resoluciones y

acuerdos carecen de mérito ejecutivo, por lo que el cumplimiento de los acuerdos que a través de ellas se alcancen, tiene un componente de voluntariedad que deriva en incerteza jurídica para quienes acceden al programa del Ministerio de Justicia, salvo en aquellos casos en que se derive a los usuarios a arbitraje o a los Juzgados de Policía Local, cuando estos sean competentes según la materia de que se trate.

Pues bien, cabe preguntarse en este caso, si es que los Juzgados de Policía Local tienen la capacidad, tanto en lo que se refiere a materias de su conocimiento como a los recursos materiales y humanos, para hacerse cargo de materias o conflictos que escapen del carácter técnico de aquellas propias de su competencia. Lo anterior por cuanto, como hemos señalado, los Juzgados de Policía Local han sufrido cambios desde la época de su instalación, pasando de ser juzgado que conocían casi netamente de causas relacionadas a la administración comunal, a conocer una gran cantidad de materias caracterizadas por su complejidad técnica o específica. Además, al ser órganos jurisdiccionales, se rigen por el principio de legalidad y, por tanto, no les es posible conocer materias que escapen de las competencias señaladas en la ley, por lo que tampoco resulta procedente la derivaciones sin más de casos a éstos juzgados.

Además, hoy es de público conocimiento la sobrecarga de trabajo a la que éstos se han visto sometidos, sobre todo en aquellas comunas en que existen autopistas concesionadas, situación que se refleja claramente en la dictación de la Ley 20.554, a través de la cual se crean setenta y cinco nuevos Juzgados de Policía Local, precisamente, con el objeto de paliar la sobredemanda de los Juzgados de Policía Local existentes.

Esta sobrecarga de trabajo, evidentemente se ve aumentada con las referidas derivaciones, todo lo cual se refleja, finalmente, en la duración de la tramitación en éstos juzgados y por consiguiente en su costo, resultando en un agravamiento del problema que venimos tratando, cual es el acceso a la justicia respecto de conflictos de pequeñas cuantías tanto en lo civil como en lo penal.

En el mismo sentido, cabe recordar que los Juzgados de Policía Local conocían, hasta antes de la Reforma Procesal Penal, de ciertas materias penales, según disponía el hoy derogado artículo 12 de la Ley 15.231, en relación a las faltas reguladas en el Libro III del Código Penal<sup>133</sup>, por lo que el Juez de policía local era un juez civil y penal al mismo tiempo. Hoy, su

---

<sup>133</sup> Artículo 12: Los jueces de Policía Local conocerán en primera instancia de las faltas mencionadas que se sometan en el territorio de su jurisdicción, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 39 del Código Orgánico de Tribunales y de lo prescrito en el artículo 45, N.o 2, letra d) del mismo Código, respecto de las faltas mencionadas en dicha disposición que se sometan en la ciudad en donde tenga su asiento el Tribunal.

conocimiento de materias penales es nulo, avocándose éstos en forma casi exclusiva a materias infraccionales.

En lo que se refiere a materias civiles de mínima cuantía, su conocimiento está entregado a los Jueces de Letras en lo Civil, los que, como se señalara en su oportunidad, actualmente se han visto sobrepasados por procedimiento ejecutivos de bancos e instituciones financieras, los que llegan a representar aproximadamente el 90% de todos los ingresos de causas, convirtiéndose en verdaderas agencias cobradoras, dejando de lado las causas de menor y mínima cuantía, que afectan a gran parte de la población, situación que se agrava aún más si se considera lo oneroso que resulta el llevar un procedimiento en éstos tribunales.

Esto produce que, en la práctica, ciertos problemas que se suscitan en el orden local, al igual que ciertas contravenciones e infracciones de ley, quedan sin un mecanismo de solución de controversias, pues nadie conoce de ellas, a pesar de que formalmente se reconoce la existencia de un juez natural encargado de su conocimiento y resolución.

Todo ello lleva a una sola conclusión en cuanto a lo necesario que resulta la pronta implementación de una judicatura de bases que forme parte del Poder Judicial y que tenga competencia sobre las materias que la justicia formal ha dejado progresivamente de lado, lo que en nada obsta a que pudiera utilizarse al efecto la institucionalidad de justicia vecinal implementada en los últimos cuatro años, constituyéndose esta en una etapa previa obligatoria de resolución de conflictos, la que en caso de fracasar, habilite al interesado para recurrir a dichos juzgados de base, de forma tal que, a través de ellos, se pueda dar pronta respuesta a los problemas propios del ámbito territorial local, sin que se recargue a los órganos jurisdiccionales existentes y sin que dichos conflictos se pierdan en un limbo de inactividad por haber otras materias consideradas como de “mayor relevancia”, asegurando de esta forma un real acceso a la justicia para causas de mínima cuantía.

Por otra parte, el análisis minucioso sobre la implementación de las Unidades de Justicia Vecinal desarrollado en esta memoria, nos permite formular una segunda conclusión, respecto de la lógica de Estudio del programa, es decir, sobre el proceso de seguimiento y evaluación que ha realizado el Ministerio de Justicia con el objetivo de levantar información válida para el diseño de la política pública sobre la materia.

En primer término, a juicio del Ministerio de Hacienda, el sistema de evaluación del Programa de Justicia Vecinal ha dado cuenta de un proceso transparente, independiente y objetivo, lo que ellos valoran positivamente. Señalan que es transparente, ya que las licitaciones y los resultados de los estudios que lo componen están disponibles para todas las personas; es independiente porque dichos estudios han sido realizados por entidades autónomas externas al Ministerio de Justicia; y, es objetivo, ya que proporciona información sobre los conflictos que se suscitan en los vecindarios.

Sin embargo, dichas cualidades han de ser puestas en duda, especialmente la objetividad de la información, toda vez que la calidad de la información que proporcionará este sistema de evaluación una vez que se tengan los resultados de los estudios pendientes, resulta incierta, pues como hemos visto, podría haberse contaminado a consecuencia del desfase cronológico de los estudios contemplados en el sistema de evaluación diseñado por el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile, y a la creación de Unidades en comunas no consideradas en el diseño original del programa.

En lo que dice relación con el desfase cronológico, es importante señalar que, en el diseño de evaluación propuesto, el Centro de Microdatos advirtió que era de suma importancia cumplir con el esquema propuesto y realizar el



levantamiento de la línea base en las fechas señaladas, ya que de producirse dicho desfase resultaría perjudicial para los resultados de la evaluación de impacto y no proporcionaría una evidencia confiable para las autoridades responsables.

Sin hacer caso a estas advertencias, el Ministerio de Justicia no cumplió con el levantamiento de la línea base, ni con las encuestas de seguimiento propuestas para la evaluación de impacto, postergando los resultados de la única evaluación de impacto para el primer trimestre de 2014, modificando sustancialmente la estructura original del sistema de evaluación, lo que genera una probable contaminación de la información necesaria para formular la política pública con respecto a la materia, lo que se evalúa negativamente, ya que no cumple con los objetivos propuestos.

Otro aspecto negativo, en relación con los resultados de la evaluación, fue la ampliación de cobertura de las Unidades de Justicia Vecinal, que aumentó progresivamente su número hasta atender a 20 comunas de la Región Metropolitana, con lo cual modifica los resultados de la evaluación de impacto, ya que la Línea de base levantada, contemplaba solamente las cuatro Unidades iniciales, lo que junto a la contaminación de la información referida, disminuye

los efectos de estas Unidades en el territorio original, debido a la redestinación de los recursos a otras que no se contemplaron para la evaluación.

Este aumento en la cobertura del programa, responde a la prevalencia de la lógica de implementación y ampliación del programa, por sobre la lógica de Estudio, entendida como la etapa evaluativa de la experiencia piloto, lo que adelantó la implementación a mayor escala de este modelo, sin contar antes con los resultados que den cuenta de su factibilidad. Esto ha traído como consecuencia el aumento en el costo de mantención del Programa, sin que ello se refleje en un avance hacia una solución definitiva de la falta de acceso a la justicia, sirviendo sólo como una forma de justificar contrataciones y licitaciones que en poco contribuyen más allá de la propaganda política.

En este sentido, se ha realizado una campaña comunicacional, que pretende lograr que la mayor cantidad de personas acudan a estas Unidades, haciendo creer a la gente que se trata de un modelo definitivo de resolución de conflictos, lo que confunde las cosas y da un mensaje errado a la población. Prueba de ello es lo señalado por el Presidente de la República Sebastián Piñera en su discurso de rendición de cuenta pública, de 21 de mayo de 2013, donde indicó que durante el año 2012 se pusieron en marcha 18 tribunales vecinales, lo que induce erróneamente a creer que este programa de Justicia

Vecinal es una solución definitiva para el problema del acceso a la Justicia, declaración que en ningún caso se aviene con la realidad.

Por su parte, la existencia de un sistema de evaluación de estas características, si bien puede resultar útil en todas las definiciones de política pública, creemos que existen en la actualidad datos suficientes para justificar la existencia de una justicia basal, sin que estas evaluaciones aporten nuevos datos respecto de la falta de acceso a la justicia, dilatando una solución cuya implementación resulta del todo factible en el mediano plazo.

En suma, podemos decir que, a pesar de los casi tres años de su puesta en marcha y los casi dos mil millones de pesos invertidos, el Programa del Ministerio de Justicia no ha cumplido los objetivos propuestos en el proyecto original, los que ya resultaban insuficientes en consideración a la magnitud del problema que hemos venido tratando en esta investigación, en la medida que aún no se cuenta con la base de datos necesaria para evaluar la factibilidad del programa o su posterior ampliación al resto del país, y menos con alguna propuesta de política pública que nos permita vislumbrar una posible solución al problema del acceso a la justicia general y en particular respecto de los más desposeídos.

En nada mejora el panorama si se considera lo ya señalado en cuanto a la probable contaminación de los datos obtenidos, toda vez que todo lo que derive de ellos, quedará cubierto de un manto de incerteza estadística, tal como ha ocurrido con el último Censo 2012.

Tampoco se ve probable que en el transcurso del próximo gobierno exista alguna iniciativa por concretar el programa de justicia vecinal y generar la posterior política pública necesaria para la implementación de un modelo de justicia de base. Lo anterior, en tanto el programa de gobierno de la Presidenta Electa, Michelle Bachelet Jeria, no considera ninguna reforma en este sentido. Más aún, tal como se señaló en el desarrollo de esta investigación, el presupuesto para el Programa de Justicia Vecinal fue disminuido en un 3,1 por ciento respecto del año anterior, considerándose un posible aumento del mismo, sólo en el evento de obtenerse resultados positivos de la evaluación de impacto.

A pesar de lo anterior, y sea cual sea el resultado de la evaluación de impacto, creemos indispensable reiterar lo ya señalado en cuanto a la necesidad de crear una judicatura de base que forme parte del poder judicial,

cercana a las personas, con procedimientos sencillos, ágiles y expeditos, en que se permita la comparecencia personal, con un lenguaje acorde a las necesidades de los usuarios, con funcionarios capacitados e idóneos para facilitar la solución de los problemas, compuesto por jueces que entiendan las necesidades y los problemas de las personas, y que juzguen de acuerdo a la equidad y a las circunstancias particulares de cada persona, de acuerdo al contexto social en que se encuentran.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS, REVISTAS, PUBLICACIONES:

1. *ACCESS TO JUSTICE. Final Report By The Right Honourable the Lord Woolf, Master of the Rolls. July 1996.* Recurso electrónico disponible en [<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/civil/final/index.htm>].
2. ANABALON SANDERSON, CARLOS. Tratado práctico de Derecho Procesal Civil chileno. Santiago, Chile. 1970.
3. AYLWIN, MIGUEL. Justicia y sectores de bajos ingresos. Editorial Conosur. Santiago, Chile. 1980.
4. BALLESTEROS, MANUEL EGIDIO. La lei de organización i atribuciones de los Tribunales de Chile. Imprenta Nacional. Santiago, Chile. 1890.
5. BANCO MUNDIAL. El Acceso a La Justicia: La Experiencia De Inglaterra Para Casos De Menor Cuantía. Mayo de 2000.
6. BARROS LAZAETA, LUIS. Justicia y Marginalidad Rural. Dirección de estudios sociológicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile. 1994.
7. BARROS LAZAETA, LUIS. Opiniones y experiencias de los sectores populares urbanos en torno a la justicia. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile. 1997
8. BATES, LUIS. Acceso a la justicia y las personas de escasos recursos. En: cuadernos de análisis jurídico n°22, pág. 155-206. Santiago, Chile. 1992.
9. BLANCO, RAFAEL. Justicia Restaurativa: marco teórico, experiencia comparada y propuestas de política pública. En: Colección de

investigaciones jurídicas, n°6. Universidad Andrés Bello. Santiago, Chile. 2004.

10. CANÇADO TRINDADE, ANTÔNIO AUGUSTO. El derecho de acceso a la justicia en su amplia dimensión. Librotecnia. Santiago, Chile, 2008.
11. CEJA. La reforma a la justicia civil en Inglaterra y Gales. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Santiago, 2010.
12. CELEDON, ANDRES. Justicia Vecinal. Un desafío para Chile. En: Reflexiones sobre la sociedad chilena: una mirada desde la universidad. Ril Editores. Santiago, Chile. 2012.
13. CENTRO DE MICRODATOS. Diseño de un modelo de monitoreo, seguimiento y evaluación del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal. Informe final para Ministerio de Justicia. Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Santiago, Chile. Junio, 2011.
14. CIDU. Pobladores y administración de Justicia: (informe preliminar de una encuesta). Centro de Desarrollo Urbano y Regional. Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile. 1972.
15. *CIVIL JUSTICE COUNCIL. A Guide To Bringing And Defending A Small Claim. April 2013.*
16. COLLECT GFK. Estudio cualitativo y cuantitativo de los conflictos vecinales y/o comunitarios, y de las alternativas disponibles para su resolución. Informe final para Ministerio de Justicia. Mayo 2011. Santiago, Chile.
17. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, dictamen N° 713, de 07 de enero de 2011.
18. CORREA SUTIL, JORGE. Sistema judicial y pobreza: estudio sobre el acceso a la Justicia en Argentina, Chile, Perú y Venezuela. En: Cuadernos de análisis jurídico n°35. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile. 1997.
19. CORREA SUTIL, JORGE; BARROS LAZAETA, LUIS. Justicia y Marginalidad, percepción de los pobres. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile. 1993.
20. CORREA SUTIL, JORGE; VARGAS. Diagnóstico del Sistema Judicial Chileno. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile. 1995.

21. COX URREJOLA, SEBASTIAN. Guía de acción para la justicia, Ciudadanía y Acceso a la Justicia a Nivel Local. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Ong Forja. Santiago, Chile. 2007.
22. DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. Ministerio de Hacienda. Resumen ejecutivo elaborado por el panel evaluador e informe de comentarios a los resultados de la evaluación por la institución responsable del programa Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal, Ministerio de Justicia. Agosto de 2013.
23. DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. Ministerio de Hacienda. Informe Final Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal, Ministerio de Justicia, Subsecretaría de Justicia. Agosto 2013.
24. FLASCO. Proyectos legislativos e institucionalidad jurídica. Documento de trabajo. Francisco Cumplido. Santiago, Chile. Pag.27-28. 1976
25. FONTAURA, CARLOS, ET AL. Proyecto pertinencia y posibilidad de implementar juzgados vecinales en Chile. En: Justicia Civil: Perspectivas para una reforma en América Latina. Centro de estudios de justicia de las américas. 2008. Santiago, Chile.
26. FONTAURA, CARLOS, ET AL. Proyecto pertinencia y posibilidad de implementar juzgados vecinales en Chile. En: Propuestas para Chile, Concurso de políticas públicas 2007, Vicerrectoría de comunicaciones y asuntos públicos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile. 2007.
27. GASCÓN INCHAUSTI, FERNANDO. La Figura del Juez de Paz en la Organización Judicial Española. En: Revista Mexicana de Justicia, núm. 8, Julio-Diciembre 2006.
28. GODOY, DANIELA. Justicia vecinal: Mejorando el acceso a la justicia de todos los chilenos. En Ideas para Chile. Vol. XXI, n°219. Libertad y Desarrollo. Santiago, Chile. Marzo 2010.
29. HOLOS. Análisis de la dependencia futura de las Unidades de Justicia Vecinal. Informe final para Subsecretaría de Justicia. Santiago, Chile. 2013.
30. HOLOS-UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES. Estudio de evaluación de procesos del estudio práctico de las unidades de justicia vecinal. Informe final para Ministerio de Justicia. Santiago, Chile. 2012.
31. JIMENEZ ASENJO, ENRIQUE. Organización Judicial Española. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid 1952.



32. MALTES, JULIO; CONCHA, ALEJANDRO. Historia de Chile. Bibliográfica Internacional S.A. Santiago de Chile 1992.
33. MATURANA, CRISTIAN. Disposiciones Comunes a Todo Procedimiento. Apuntes. Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2009.
34. MERRY, SALLY ENGLE. Una clasificación de la justicia popular. En: Revista El otro Derecho, n°30. Bogotá Colombia. Julio 2004.
35. MINISTERIO DE JUSTICIA. Primer foro iberoamericano de Acceso a la Justicia. Gobierno de Chile. Ministerio de Justicia. Santiago, Chile. 2006
36. MINISTERIO DE JUSTICIA. Estudio práctico de justicia vecinal: diseño de un modelo evaluativo previo a la implementación de la política pública. Dirección de gestión y modernización de la Justicia. Ministerio de Justicia. Santiago, Chile. 2012
37. MINISTERIO DE JUSTICIA. Estudio práctico de unidades de justicia vecinal: Diseño de una política pública a partir de la evidencia. Unidad de Justicia Vecinal. Santiago, Chile. 2012.
38. MINISTERIO DE JUSTICIA. Manual de Procedimientos Estudio Práctico Unidades de Justicia Vecinal. Gobierno de Chile, Ministerio de Justicia. Santiago, Chile. 2012.
39. MINISTERIO DE JUSTICIA. Materias de Justicia Vecinal. Material de trabajo interno de la Dirección de Gestión y Modernización de la Justicia. 2013.
40. MINISTERIO DE JUSTICIA. Resumen Ejecutivo, estudio práctico Unidad de Justicia Vecinal. Unidad de Justicia Vecinal, Ministerio de Justicia. Santiago, Chile. Marzo 2013.
41. NOGUERIA ALCALÁ, HUMBERTO. El Derecho a la Igualdad ante la Ley, la no discriminación y acciones positivas. AFDUDC 10. Santiago, Chile. 2006.
42. NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO. El debido proceso en la Constitución y el sistema interamericano. Editorial Librotecnia. Santiago, Chile. 2007.
43. OGALDE, GABRIEL. Juicio crítico de los tribunales de menor cuantía y proyecto de tribunales vecinales. En: Revista Chilena de Derecho, ISSN 0716-0747, Vol. 1, N°1, febrero 1974. Pág.7-62. Santiago, Chile. 1974.

44. PIÑERO RODRIGUEZ, AGUSTÍN. Manual teórico-práctico para los juzgados de paz. Dux Ediciones y Publicaciones. Barcelona, España. 1995.
45. PNUD. Manual de políticas públicas para el Acceso a la Justicia. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Ediciones del Instituto de Talcahuano. Buenos Aires, Argentina. 2005
46. RAMON LORENZO, CELSO. Manual de historia constitucional Argentina. Editorial Juris, 1994.
47. ROSENBERG GONZÁLEZ, DANIELA. Acceso a la Justicia de la población menesterosa en Chile. En: revista de derecho y humanidades. N°15 año 2009. Pag.199-212. Santiago, Chile. 2009.
48. SALAS VIVALDI, JULIO. El proyecto de ley sobre Tribunales Vecinales. En: Revista de derecho, Universidad de Concepción. Año XXXIX N°155 enero- abril 1971. Concepción, Chile. 1971.
49. SUR PROFESIONALES CONSULTORES S.A. Estudio de levantamiento de una línea base para la futura evaluación de impacto del estudio práctico de las unidades de justicia vecinal. Informe final para Ministerio de Justicia. Santiago, Chile. 2012.
50. SUR PROFESIONALES CONSULTORES S.A. Evaluación del Estudio Práctico de las Unidades de Justicia Vecinal a 1 año de funcionamiento. Informe final para Ministerio de Justicia. Santiago, Chile. 2013.
51. UNIVERSIDAD DE CHILE. Comentario al Proyecto de Nuevo Código Procesal Civil. Departamento de Derecho Privado. Facultad de Derecho, Santiago, Chile. 2012.
52. URREJOLA VENEGAS, GABRIEL. Cabildo Indiano, Evolución, Función Jurisdiccional y Registral. Universidad central. Santiago, Chile. 1994.
53. VADO GRAJALES, LUIS. Medios Alternativos de Resolución de Conflictos. [recurso electrónico] disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2264/19.pdf> [Consultado 23 Septiembre 2013].
54. VALDEBENITO, ALFONSO Evolución jurídico del régimen municipal en Chile (1541-1971). Editorial Jurídica. Santiago, Chile. 1973.
55. VALENZUELA, EUGENIO ET-AL. Proposiciones para la reforma judicial. Centro de estudios públicos. CEP. Santiago, Chile. 1990.

56. VARGAS VIVANCO, JUAN ENRIQUE. Nueva Justicia Civil para Latinoamérica: aportes para la reforma. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Santiago, Chile. 2007.
57. YÁÑEZ, MARCELO. Percepción de la población pobre de Santiago sobre las condiciones de acceso, equidad y satisfacción en la obtención de bienes básicos y públicos- Año 2011: visión evolutiva desde el año 2003. Universidad Católica Silva Henríquez. Resumen ejecutivo, diciembre 2011.

### **TESIS:**

58. BADILLA, ANA MARIA. Generación de un modelo de Tribunal Vecinal: un enfoque teórico y empírico. Memoria de prueba. Universidad de Concepción. Concepción, Chile. 1992.
59. BALMACEDA, NICOLAS. Acceso a la Justicia para los pobres: La modernización pendiente. Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile. 1997.
60. CATALAN FERNANDEZ, CLAUDIO. Las competencias de la Justicia Vecinal en Chile y su determinación por la forma de adoptar una decisión. Universidad Austral de Chile. Valdivia, Chile. 2012.
61. FREI TOLEDO, JORGE ANDRES. Independencia de los Juzgados de Policía Local. Universidad de Chile. Santiago, Chile. 1998.
62. LIRA, JORGE. Justicia Vecinal: antecedentes históricos, unidades de justicia vecinal, juzgados vecinales. Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2012.
63. LUCIO AHUAD, JUAN PABLO. Visión crítica del funcionamiento, competencia e independencia de los Juzgados de Policía Local. Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2011.
64. OSSES HERRERA, AIDA. Pobreza y acceso a la justicia. Universidad de Chile. Santiago, Chile. 1999.
65. OYARZUN MUÑOZ, FERNANDO EULOGIO. La justicia de policía local en la historia de Chile desde la época colonial al siglo XXI: el caso particular de Melipilla en período del 2004-2003. Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2005.

66. VERA YANATTIZ, EDUARDO. "La creación de los Juzgados de Paz en Chile" Imprenta Santiago. Universidad de Chile. Santiago, Chile. 1912.
67. ZORRILLA CONCHA, ENRIQUE. Esquema de la justicia en Chile colonial. Universidad de Chile. Santiago, Chile. 1942.

## **NORMATIVA:**

### **a. Internacional:**

68. DECLARACION Universal de los Derechos Humanos.
69. CONVENCION Americana de Derechos Humanos.
70. PACTO Internacional de Derecho Civiles y Políticos.

### **b. Comparada:**

71. Ley N° 29.824, Perú, sobre Justicia de Paz.
72. Ley N° 29.277, Perú, sobre la Carrera Judicial.
73. CÓDIGO Procesal Civil del Perú.

### **c. Nacional:**

74. CODIGO Orgánico de Tribunales.
75. CODIGO Civil.
76. CODIGO de Procedimiento Civil.
77. CODIGO Penal.
78. CONSTITUCION Política de la República.

79. CONSTITUCIÓN Provisoria de 1818.
80. CONSTITUCIÓN Política de 1822.
81. CONSTITUCIÓN Política de 1823.
82. CONSTITUCIÓN Política de 1833.
83. CONSTITUCIÓN Política de 1925.
84. Ley de Organización y Atribuciones de Las Municipalidades de 1854.
85. Ley de Organización de Atribuciones de los Tribunales de 1875
86. Ley de Municipalidades de 1887.
87. Ley de Comuna Autónoma de 1891.
88. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1925.
89. Ley N° 6.827.
90. Ley N° 15123.
91. Ley N° 15.231.
92. Ley N° 18.101,
93. Ley N° 18.287.
94. Ley N° 18.695.
95. Ley N° 18776.
96. Ley N° 19.300.
97. Ley N° 19.418.
98. Ley N° 19.496.
99. Ley N° 19.537.
100. Ley N° 19.903.
101. Ley N° 20.285.
102. Ley N° 20.380.
103. Ley N° 20.554,
104. Ley N° 20713,

105. D.F.L N° 1 sobre Registro Civil.
106. D.L. 2695 del Ministerio de Bienes Nacionales.
107. D.L N°3.346 de 1980, que fija el texto de la ley orgánica del Ministerio de Justicia.

#### **PROYECTOS DE LEY:**

108. CÁMARA DE DIPUTADOS. Proyecto de ley sobre Tribunales Vecinales, boletín n° 806-07. Sesión 43°, en miércoles 16 de Septiembre de 1992.
109. CAMARA DE DIPUTADOS. Proyecto de ley boletín n° 8575-05 sobre ley de presupuesto del sector público para el año 2013.
110. CAMARA DE DIPUTADOS. Proyecto de ley boletín n° 9117-05 sobre ley de presupuesto del sector público para el año 2014.
111. CAMARA DE DIPUTADOS. Proyecto de ley boletín n°7582-06, que establece procedimiento para la resolución de conflictos vecinales. Sesión 11° de fecha 07 de Noviembre de 2011.
112. CAMARA DE DIPUTADOS. Proyecto de ley sobre Tribunales Vecinales. En Sesión 18°, en martes 2 de febrero de 1971.
113. SENADO. Acta sesión ordinaria, de fecha 1 de junio de 1889.
114. SENADO. Proyecto de ley que crea los Tribunales Vecinales, boletín n°869-07. Sesión 12°, en jueves 19 de Noviembre de 1992.
115. Sesiones legislativas de la junta militar. Acta N°24/87 de 4 de agosto de 1987.