



CENTRO DE ESTUDIOS DE
JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS

FUNDACION FORD

Organizaciones de la Sociedad Civil y Sistema Judicial Informe de Chile¹

Santiago de Chile, 2 de mayo 2002

¹ . Autores: Patricio Valdivieso F., Profesor Adjunto Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Juan Enrique Vargas V., Director Ejecutivo del Centro de Estudios de la Justicia de las Américas. Las opiniones vertidas en este informe son de responsabilidad de los autores, y no comprometen, de modo alguno, las instituciones ejecutoras y gestoras.

Índice

<u>Introducción</u>	4
<u>Resumen ejecutivo y cuadro</u>	7
<u>Capítulo 1. Los cambios ocurridos en el sistema de justicia en Chile durante los últimos doce años</u>	
1. Antecedentes previos.....	28
2. Iniciativas e impulsos durante el primer Gobierno de la Concertación.....	30
3. Iniciativas e impulsos durante el segundo Gobierno de la Concertación.....	35
4. Iniciativas e impulsos durante el tercer Gobierno de la Concertación.....	41
5. Observaciones de Conclusión	43
<u>Capítulo 2. Estado actual del sistema de administración de justicia en Chile</u>	
1. Justicia Penal	47
2. Acceso a la Justicia.....	60
3. Control de Actos de Gobierno.....	65
4. Autonomía y nombramientos.....	67
5. Principales indicadores para medir la marcha y el desempeño de la justicia.....	70
5.1. Cobertura.....	71
5.2. Casos ingresados y resultados	73
5.3. Gastos, inversiones y capacitación.....	77
6. Observaciones de conclusión del Capítulo.....	81
<u>Capítulo 3. Organizaciones de la Sociedad Civil.</u>	
1. Hacia una tipología	83

<u>2. Correlaciones entre la acción de las organizaciones</u>	
y la modernización de justicia.....	86
3. Reforma Procesal Penal.....	87
4. Acceso a la Justicia.....	98
5. Control sobre el poder político.....	101
6. Autonomía, independencia y gobierno.....	106
7. Observaciones de conclusión.....	117

Capítulo 4. Elementos para una visión prospectiva de las OSC

4.1. Las Organizaciones de la Sociedad Civil: pasado, estado presente y perspectivas.....	123
4.2. Instituciones e interlocutores del sector justicia.....	130
4.3. Perspectiva de las OSC y sus oportunidades	149

Bibliografía.....	
-------------------	--

Introducción

Este informe tiene el propósito de ser una contribución para el conocimiento del papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en torno al proceso de modernización del sistema de justicia en Argentina, Chile, Colombia y Perú durante los últimos doce años. Por lo tanto, las informaciones contenidas en el mismo, referidas al caso de Chile, deben servir para entender los cambios que se han producido, los aportes de las organizaciones de la sociedad civil en los mismos, los espacios y oportunidades que van abriéndose en la actualidad, y finalmente deben dar lugar al ejercicio de la comparación.

El informe no tiene la pretensión de ser un estudio de carácter normativo o evaluativo, y los principales conceptos usados en el mismo proceden de acuerdos convencionales, operativos, adoptados por un grupo de expertos latinoamericanos, con el propósito de reunir antecedentes que den lugar al ejercicio de la comparación².

La idea de justicia que orienta este informe está referida particularmente a la dimensión de justicia distributiva, que dice relación con aquellas condiciones normativas e institucionales para la participación de personas y grupos en los bienes comunes de la sociedad (libertad, igualdad de oportunidades, estado de derecho, entre otros)³. En esta dimensión tiene particular importancia el sistema de administración de justicia y todas las instancias que participan del mismo.

El ejercicio de ir precisando líneas ad-hoc para la comparación entre países llevó a acordar por convención que se estudiaría los logros y límites de las reformas procesales penales, acceso a la justicia de los sectores más desprotegidos, control judicial de actos de gobierno, y cambios de tipo institucional atinentes a cuestiones vinculadas a independencia y gobierno del sistema judicial⁴. En la experiencia chilena, cada una de estas líneas ha sido un camino para promover el imperio de la justicia distributiva en la sociedad (actores, condiciones normativas y procedimentales, políticas públicas sociales, instancias de control y fiscalización, gobierno, administración y funcionamiento del Poder Judicial).

². Véase apéndice 1. A la luz de comentarios vertidos en el taller de validación del primer borrador y en comentarios por escrito, se debe subrayar que no se entiende en este informe, y se cree interpretar con esto el pensamiento de todos los expertos, que lo que se debe hacer es un esfuerzo de definición de justicia, o entregar un panorama exhaustivo de todas las dimensiones involucradas. No es el objetivo, no ha sido planteado así. Simplemente se procede a identificar líneas consideradas importantes, en base a experiencias, literatura, y comparaciones con las experiencias en otros lugares del mundo.

³. Si se quiere profundizar en concepciones y debates normativos actuales en torno a la justicia, véase Valdivieso, Patricio, "Introducción a las Funciones del Estado, el Mercado y las ONG para alcanzar las metas de justicia Social y Estabilidad Democrática", en Contribuciones, Nr.3, 2000 (Konrad Adenauer Stiftung / CIEDLA, Buenos Aires), 2000.

⁴. Véase apéndice 1

En principio, el informe puede ser situado dentro de un esfuerzo mayor que alcanza todas las iniciativas relativas al sistema judicial, comprendido en forma extensa, es decir, aquellos mecanismos formales o no, utilizados para la resolución de conflictos con relevancia jurídica. Tratándose de un marco tan amplio y por la demanda de hacer un estudio comparable entre países diversos, por una decisión convencional, se optó por circunscribirlo fundamentalmente a las cuatro áreas indicadas. Dentro de ellas son consideradas tanto iniciativas legales como cualesquier otro programa relevante de intervención en el sector. Adicionalmente, a título meramente ilustrativo y para nada exhaustivo, se contienen referencias a programas o acciones de reforma en otras áreas vinculadas al sistema de justicia que nos han parecido relevantes.

La investigación sobre el caso de Chile se hizo en base a la identificación de un conjunto de organizaciones, instituciones y personas, con las cuales se entró en contacto, con el objeto de recabar información sobre su relación con el tema de la justicia, su perfil, y sus perspectivas, en un plano más prospectivo. Entre diciembre del 2001 y febrero del 2002, se practicaron más de cincuenta entrevistas, con una duración promedio de dos horas cada una⁵. Asimismo, numerosas fuentes documentales fueron consultadas (publicaciones, informes especializados y prensa). De este proceso surgió un primer borrador que fue sometido a un proceso de validación, consistente en el envío del mismo al conjunto de personas que hizo aportes a través de sus entrevistas, con la solicitud de observaciones y precisiones, y un taller de validación realizado el 18 de marzo del 2002, en el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, al cuál se invitó, en calidad de comentaristas a dos profesionales especializados en el tema⁶. Esta segunda versión consideró las observaciones y sugerencias que se hicieron para mejorar los resultados.

⁵. Véase el final de apéndice 3

⁶. Véase apéndices 3 y 4

Resumen ejecutivo

El Capítulo 1 está referido a las principales iniciativas de reforma del sistema judicial durante los últimos doce años. La Reforma Procesal Penal atraviesa todo el período, en su génesis e implementación, y representa el esfuerzo más relevante de modernización en el sector. Otra reforma importante, relacionada con la Reforma en su génesis y por su función, es creación de la Academia Judicial y las modificaciones al sistema de calificaciones para la carrera funcionaria. Además, hay numerosas iniciativas e innovaciones legislativas en otras materias, tales como: recursos de queja y de casación; estructura y composición de la Corte Suprema; violencia intrafamiliar; sistema proteccional de

menores; Servicio Médico Legal y Gendarmería; Asistencia Judicial gratuita; tribunales de familia y legislación sobre infracciones juveniles; sistema de penas, servicios judiciales, registro de ADN y de personas desaparecidas, y aumento de cobertura judicial; políticas y medidas para la seguridad ciudadana. La actividad de las OSC se advierte en la génesis e implementación de la Reforma Procesal Penal, de la Academia Judicial y el sistema de calificaciones y la promoción de los derechos humanos. El capítulo con enseñanzas extraídas de la experiencia chilena: la modernización de la justicia debe ser un proceso gradual y de avance por medio de consensos; ello demanda compromiso de los actores corporativos de la sociedad; es deseable la existencia de instancias de producción y difusión de conocimientos y vías que promuevan esos conocimientos hacia las políticas públicas.

El Capítulo 2, Estado actual del sistema de administración de justicia en Chile, informa sobre los principales cambios experimentados en el sector justicia, en torno a cuatro líneas: justicia penal, acceso, control y autonomía. La Reforma Procesal Penal influye positivamente en todos los ámbitos indicados. Asimismo, el capítulo informa sobre innovaciones y progresos parciales en cada una de las líneas consideradas: modernizaciones en las corporaciones de Asistencia Judicial; centros integrales para la atención de víctimas de delitos violentos en cada capital de región; legislación sobre probidad pública (1999), uso del recurso de protección. En autonomía, destacan la Academia Judicial y el nuevo sistema de calificaciones, y la creación de la Comisión de Ética de la Corte Suprema. El capítulo concluye con una síntesis de indicadores cuantitativos que manifiestan los efectos de los cambios, especialmente de la Reforma Procesal Penal.

El capítulo 3, Organizaciones de la Sociedad Civil, documenta la modernización del sistema judicial desde la perspectiva de las OSC y sus aportes, y documenta la génesis de cambios importantes. El capítulo pone énfasis en las principales iniciativas de OSC que, desde fines del Régimen Militar (1973-1990), influyen en el avance Reforma Procesal Penal: la Corporación de Promoción Universitaria,

el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y la Fundación Paz Ciudadana. Las actividades e interacciones de esas OSC dan por resultado la génesis de la Reforma Procesal Penal. Ellas aportan liderazgo, investigación, difusión, y búsqueda de consensos, y van sumando actores en torno al proyecto. Las organizaciones de derechos humanos, por su parte, fueron muy activas en los tribunales, llevando casos. Otro tanto corresponde a las iniciativas de acciones de interés público, que llevan causas de sectores desprotegidos a los tribunales y promueven, por esta vía, políticas públicas. Otras organizaciones que han asumido un papel en materia de acceso, complementario a las políticas oficiales, son las ONGs que ponen su énfasis en género e infancia. Otro tema que encuentra su origen en las OSC es el de sistemas alternativos de resolución de conflictos y mediación; el capítulo informa sobre los impulsos de la CPU y, en la misma dirección, aunque desde otro medio y con otros objetivos, queda constancia de los esfuerzos del Centro de Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago. El capítulo termina con una reflexión en torno a una pregunta que se hace ineludible: dado que la Reforma Procesal Penal es el cambio más importante del período, y dado que es fruto de las intervenciones de ciertas OSC, ¿qué explica el éxito?.

El capítulo 4, Elementos para una visión prospectiva de las OSC, centra la atención en condiciones que puedan servir de base para una visión prospectiva. El capítulo deja constancia de diversos factores que están influyendo en las OSC, que de cierto modo generan posibilidades y ponen límites a sus acciones; por ejemplo: cambios en su personal, funciones asumidas por el estado, restricción de las fuentes de financiamiento, entre otros. A las oportunidades la creciente internacionalización del tratamiento de temas jurídicos, los espacios en foros y el status consultivo en organizaciones internacionales, las instancias internacionales para canalizar casos de protección y promoción de derechos humanos, los espacios de cooperación que abren los acuerdos de integración. El escenario puede ser de grandes oportunidades para aquellas OSC que muestren capacidad de liderazgo, que sean capaces de ser auténticas, de representar genuinamente

intereses sociales diversos, de ser críticas e innovadoras. La Reforma Procesal Penal se abren numerosos espacios para que las OSC cumplan funciones de representación y de servicio en la sociedad, y el capítulo sugiere algunos nichos. Los centros académicos están en buenas condiciones para desplegar liderazgo, en la medida que relacionen el trabajo teórico, normativo, con las experiencias del mundo real, y que representen la diversidad. El capítulo sugiere poner atención a los cambios que se producen en la esfera del Estado, por su gran impacto en las iniciativas de las OSC, y en los espacios que hay para la intervención (gobierno, Poder Judicial, Congreso, instancias locales). Atención especial demandan los procesos de apertura en el Poder Judicial, toda vez que generan posibilidades de interacción e intervención para la modernización (pasantías en cortes, oficina de comunicaciones, actividad de ministros de corte en regiones, actividades de organizaciones corporativas, y nuevo ethos que se va generando en un sector de los jueces, entre otras). Asimismo, el conocimiento sobre el ethos y a las formas de funcionar del Poder Judicial, de su idiosincracia, debiera ser parte del instrumental de las OSC que tienen intenciones de intervenir en el sector. El capítulo subraya las oportunidades que abren las fiscalías y defensorías para la intervención de las OSC, por su papel de interlocución en temas tan relevantes como el tratamiento de víctimas de delitos e imputados, y la coordinación. Además, la Reforma demanda elaboración de sistemas de seguimiento y evaluación, modernización de la enseñanza en las facultades de derecho de las universidades, trabajo de investigación, actividades de capacitación y difusión entre operadores, investigación y modernización de los servicios auxiliares del sistema de administración de justicia (policías, Gendarmería y sistemas penitenciarios), innovaciones en sistemas de mediación y resolución de conflictos, medidas alternativas a la privación de libertad, desarrollo comunitario, entre otros. El Ministerio de Justicia y otras reparticiones públicas abren también espacios y oportunidades, que ahora se centran en: Reforma Procesal Penal, seguridad ciudadana, actores institucionales de apoyo (Carabineros, Investigaciones, Gendarmería y sistema penitenciario), infancia y juventud. Espacios se pueden generar, asimismo, en torno a las actividades de los servicios regionales

ministeriales, jueces de policía local, juntas de vecinos, las corporaciones de asistencia judicial y sus modalidades de trabajo. Otro sector a considerar, tal como se ha hecho con las estructuras corporativas en el Poder Judicial, es el Colegio de Abogados y sus filiales, pues una correcta aproximación puede ser decisiva para sacar adelante proyectos.

Una demanda particularmente importante es la mayor comprensión del sistema de administración de justicia en la sociedad (OSC, periodistas, abogados, entre otros). Son necesarias vías efectivas de formación ciudadana para la comprensión y el discernimiento en la justicia, para entender bien el papel de las instituciones del sistema de administración de justicia, el papel que cabe a los ciudadanos y sus organizaciones. Las acciones de interés público, consideradas en este informe como vías de capacitación ciudadana para la participación ciudadana en la modernización de la justicia, deben encontrar su complemento en actividades y métodos de capacitación y evaluación de resultados, que efectivamente se traduzcan en aportes a la mayor sintonía entre sociedad y sistema de administración de justicia.

Una tarea no menor consiste en seguir invirtiendo en modalidades de intervención horizontal, promover la cooperación, los trabajos en red. En el capítulo se sugiere, incluso, la posibilidad de un programa que favorezca la articulación entre organizaciones especializadas, técnicas, y organizaciones de base, más espontáneas, con menos recursos, por ejemplo en torno al tema de la capacitación y la generación de instrumentos para la participación social en el sistema de justicia.

Cuadro de síntesis sobre intervenciones de las OSC en el proceso de modernización de la justicia en Chile, 1990-2002

INSTITUCIONES	LINEAS DE TRABAJO ⁷	PROGRAMAS	TIPOS DE INTERVENCIÓN ⁸	ALIANZAS ⁹	RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
I. Académicas						
Centro de Investigaciones Jurídicas Universidad Diego Portales (1)	Reforma Procesal Penal	Justicia Penal	-Investigación -Propuesta reformas legales -Formación (pregrado, postgrado) -Capacitación jueces -Extensión -Publicaciones -Apoyo técnico	- Corporación de Promoción Universitaria; - Fundación Paz Ciudadana - Academia judicial - Defensoría Pública - Ministerio Justicia - Poder Judicial - Asociación Nacional de Magistrados - Instituto de Estudios Judiciales - C. Abogados - Varias Universidades de regiones - Varias universidades extranjeras - Fundación FORD - Fundación Hewlett - Red de Justicia de CEJA - Vera Institute of Justice - Embajada Gran Bretaña	-Conocimientos de justicia penal -Impacto en modernización de la justicia -Creación Academia Judicial -Reforma Procesal Penal	-Generar conocimiento -Tener impacto directo en justicia penal -Romper con paradigmas tradicionales en las formas de investigar y de hacer políticas públicas -Producir liderazgos - Evaluar y controlar el proceso de cambios

⁷. Limitado a las áreas de estudio que abarca este trabajo: reforma procesal penal, acceso a la justicia, control del poder y autonomía de la función judicial.

⁸. Redacción proyectos ley, comunicados, apoyo técnico, evaluaciones, publicaciones, apoyo persecución penal, litigios asuntos interés público, mujer, economía, corrupción, etc.

⁹. Asociaciones e interacciones con otras entidades privadas, públicas o internacionales.

INSTITUCIONES	LINEAS DE TRABAJO	PROGRAMAS	TIPOS DE INTERVENCIÓN	ALIANZAS	RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Diego Portales (2)	Acceso a la justicia	-Acciones de Interés Público - Derechos humanos	-Investigación -Formación: pregrado, postgrado) -Extensión y coordinación (foros libertad expresión y no discriminación; seminarios; trabajo en redes) -Trabajo con OSC -Apoyo: Presentación de casos emblemáticos ante tribunales -Clínicas Jurídicas de interés público -Coordinación programa regional de acciones de interés público -Publicaciones	- Divisiones de derechos humanos de la Cancillería y del Ministerio del Interior - SERNAM - SENAME - Diversas Universidades en Santiago y regiones - FORJA - Fundación Pro Bono - La Morada - CEJIL - Law Group - Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos - Fundación FORD - Diversas ONGs y centros académicos en América Latina, Estados Unidos y Europa - Embajadas	-Jurisprudencia -Recomendaciones Comisión Interamericana de Derechos Humanos -Reformas legales	-Promover reformas legales para favorecer derechos -Trabajar casos emblemáticos -Promover acceso de los sectores marginados -Influir en ONGs con conocimientos y métodos
Centro de Investigaciones Jurídicas de la UDP (3)	Control actos gobierno	-Derecho de Interés Público -Justicia Constitucional	-Investigación (derecho chileno y derecho internacional), -Acciones de interés público (casos a justicia) -Publicaciones	- Comisión Nacional del Medio Ambiente - Se repiten anteriores	-Jurisprudencia	
Centro de Investigaciones Jurídicas de la	Autonomía de la Función Judicial	-Justicia Penal (reforma judicial)	-Creación Academia Judicial -Presentación de casos de interés público con publicidad	- Se repiten anteriores	-Reforma de sistema calificaciones	

UDP (4)		-Derecho de Interés Público	-Publicaciones		dentro del poder judicial	
---------	--	-----------------------------	----------------	--	---------------------------	--

INSTITUCIONES	LINEAS DE TRABAJO	PROGRAMAS	TIPOS DE INTERVENCIÓN	ALIANZAS	RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Temuco (1)	Reforma Procesal Penal	Programa Acceso	<ul style="list-style-type: none"> - Cursos de capacitación práctica - Seminarios internacionales - Video de difusión - Estudios - Congresos 	<ul style="list-style-type: none"> - Unidad Coordinadora de Reforma Procesal del Min. Justicia - SERNAM - Defensoría Penal - Academia Judicial - SEREMI - U. la Frontera - U. Diego Portales - U. Autónoma del Sur - U. Mayor - Colegio de Abogados - Instituto Estudios Judiciales - Asociación de Magistrados - FORJA - Fundación Huber; - Escuela of Law de la U. California Western - UNICEF - Embajada de USA 	<ul style="list-style-type: none"> -Participación en la implementación de RPP -Contacto estrecho con fiscales y defensores 	
Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Temuco (2)	Acceso a la justicia	Proyecto CREA	<ul style="list-style-type: none"> -Creación y mantención de Centro de Mediación -Difusión del uso de la mediación -Seminarios - Publicación revista -Investigaciones en ámbito indígena - Capacitación profesional 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Educación - SERNAM - Universidades de España - Instituto de Estudios Indígena U. de la Frontera - Red de trabajo informal de colaboradores 	<ul style="list-style-type: none"> -136 causas mediadas el 2001, 49 con acuerdo -Posicionamiento tema de la mediación 	<ul style="list-style-type: none"> -Investigación -Postular como centro de mediación nueva ley de tribunales de familia -Desarrollar programa mediación escolar -Actividades de

			-Programa de clínicas			promoción de derechos indígenas -Pregrado: modernizar currículum
--	--	--	-----------------------	--	--	---------------------------------------------------------------------

INSTITUCIONES	LINEAS DE TRABAJO	PROGRAMAS	TIPOS DE INTERVENCIÓN	ALIANZAS	RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
Universidad de la Frontera, Instituto de Trabajo Social (TEMUCO) (1)	Reforma Procesal Penal		-Prácticas alumnos -Investigación	- SEREMI - Comité Prevención Maltrato infantil - Carabineros - SERNAM - SENAME – Municipalidades - Juzgados - Diversas OSC	Incorporación alumnos en juzgados, SEREMI y Fiscalía	- Continuar colocando egresados
Universidad de la Frontera, Instituto de Trabajo Social (TEMUCO) (2)	Acceso a la justicia	-Violencia intrafamiliar y maltrato infantil -Prácticas alumnas para la erradicación del maltrato infantil	- Prácticas alumnos en juzgados - Programa de Prevención del Maltrato Infantil - Estudios -Talleres -Capacitación y docencia (pre y post grado) -Difusión: Línea 800 de denuncia, campaña buen trato a los niños	- SEREMI - Comité Prevención Maltrato infantil - Carabineros - SERNAM - SENAME - Municipalidades - Juzgados - Instituto Estudios Indígena de U. Frontera - OIT	-Conciencia de problema de violencia intrafamiliar -Visión más integral de la aplicación de justicia	-Participando en los juzgados civiles -Difundir intereses del niño (escuelas, talleres, etc.) -Colaborar en todas las áreas local y regional -investigación
Universidad de la Frontera, Instituto de Estudios Indígenas (TEMUCO)	Acceso a la justicia	-Área jurídica	- Estudios - Difusión y capacitación - Asesorías	- Minist. de Educación - Municipalidad Temuco - CONADI - F. FORD - CIID-IDRC de Canadá - Educación Intercultural Bilingüe Andina - GTZ	-Referente en temas indígenas	

				<ul style="list-style-type: none"> - Fundación Kellog - UNESCO - Red de Universidades Indígenas - Red de Centros de Acción Ambiental 		
--	--	--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

INSTITUCIONES	LINEAS DE TRABAJO	PROGRAMAS	TIPOS DE INTERVENCIÓN	ALIANZAS	RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
Centro de Estudios de la Justicia de la U. De Chile (1)	Reforma Procesal Penal	-Proceso Penal	<ul style="list-style-type: none"> -Investigación -Propuesta reformas legales -Apoyo técnico (comisiones de legislación) -Formación (pregrado, postgrado, diplomado) -Capacitación (Colegio de Abogados, Magistrados) -Extensión (seminarios, charlas) -Publicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> -Ministerio Justicia -Facultad Derecho Universidad Diego Portales -Corporación de Promoción Universitaria -CEJA 	<ul style="list-style-type: none"> -Reforma curricular -Convocatorias a participar en discusión legislativa -Participación en docencia de Academia Judicial; capacitaciones de M. Justicia -Monitoreo regional de RPP encargado por el CEJA, junto a U. Diego Portales 	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo de áreas Penal y Constitucional -Vincular el derecho con los tratados internacionales
Centro de Estudios de la Justicia de la U. De Chile (2)	Acceso a la justicia	<ul style="list-style-type: none"> -Acceso a la Justicia -Justicia de Menores -Mediación o negociación 				
Centro de Estudios de la Justicia de la U. De Chile (3)	Control actos de gobierno	-Justicia Constitucional	<ul style="list-style-type: none"> -Propuesta reformas legales -Extensión 			

INSTITUCIONES	LINEAS DE TRABAJO	PROGRAMAS	TIPOS DE INTERVENCIÓN	ALIANZAS	RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile	Reforma Procesal Penal (seguridad ciudadana)	Centro de Estudios de seguridad ciudadana	-Investigación -Formación (pregrado, postgrado, diplomado)	-SENAME -M. Interior -Asociación -Municipalidades -Medios: Consejo Nacional de Televisión -Universidad de Chile -Investigadores de Universidad Diego Portales; -Centro de Estudios del Desarrollo -Fundación Paz Ciudadana -SUR Profesionales -FORJA -UNICEF -Programa de Reforma Educativa para América Latina PREAL -Vera Institute of Justice de N. York -Universidad Federal Minas Gerais -Banco Interamericano de Desarrollo		-Nuevos proyectos y ver forma de financiarlos -Especialización en el tema de la seguridad ciudadana, policías, y dentro de ello énfasis por el sistema penal de justicia -Montar una biblioteca sobre el tema -Celebrar convenios en función de cumplir objetivos del proyecto -Cursos, diplomados, publicar trabajos, organizar seminarios (prevención y sociedad civil) -Sistema de concurso para financiar tesis de pre y postgrado - Capacitación, jueces, funcionarios municipales, policías

INSTITUCIONES	LINEAS DE TRABAJO	PROGRAMAS	TIPOS DE INTERVENCIÓN	ALIANZAS	RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
II. Gremiales						
Instituto de Estudios Judiciales	Reforma Procesal Penal		-Investigación -Propuesta reformas legales	-Min. Justicia, -Comisiones del	-Actividades de apoyo de RPP:	-Continuar actividades exitosas:

			-Formación (pregrado, pasantías en cortes) -Capacitación de jueces; -Extensión -Publicaciones -Apoyo técnico	Congreso, -Corte Suprema -Asociación de Magistrados -Facultades de derecho de todo Chile, -CEJA	capacitación -Creación Academia Judicial	Capacitación para personas que no están dentro del sistema judicial; reuniones; publicaciones
Centro de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Santiago	Acceso a la justicia	Mediación y Arbitraje	-Casos de arbitraje y mediaciones -Extensión -Publicaciones	-Cámara de Comercio -Colegio de Abogados -Cámara de la Construcción -Sociedad de Fomento de la Producción SOFOA -Otras: empresariales	-Fallos arbitrales -Cultura de mediación	-Promover cultura de mediación. -Trabajo en las universidades -Adecuar sistema chileno de mediación y arbitraje a sistemas internacionales
Colegio de Abogados Valparaíso	Reforma Procesal Penal		-Apoyo técnico -Capacitación -Promoción iniciativas legales -Extensión	-Ministerio de Justicia -Numerosas instituciones públicas y privadas del derecho -Universidad Diego Portales,	-Reactualización de la discusión	-Influir en iniciativas legales -Formar corrientes de opinión -Participar activamente en las discusiones desde la región

INSTITUCIONES	LINEAS DE TRABAJO	PROGRAMAS	TIPOS DE INTERVENCIÓN	ALIANZAS	RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
Cámara de Comercio y Turismo de Valparaíso A. G.	Reforma Procesal Penal		Promoción intereses gremiales -Discusión iniciativas legales -Estudios -Extensión -Capacitación (seguridad)	-Ministerio del Interior -Cámaras de comercio -Empresas -CONAPIDE	-Reconocimiento oficial -Contraparte en temas de seguridad	-Participación en modernización de justicia (seguridad) -Promoción de creación de Fiscalía
Centro de Arbitraje y Mediación V	Acceso a la justicia	-Arbitraje y mediación	-Extensión -Capacitación	-Cámara de Comercio de Santiago	-Reconocimiento -Causas	-Foro de Arbitraje Nacional para lograr

Región			-Publicaciones	-Empresarios -Corporación de Asistencia Judicial	sometidas a arbitraje	una nueva legislación sobre arbitraje nacional
--------	--	--	----------------	--------------------------------------------------------	--------------------------	------------------------------------------------------

INSTITUCIONES	LINEAS DE TRABAJO	PROGRAMAS	TIPOS DE INTERVENCIÓN	ALIANZAS	RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
III. Corporaciones y Fundaciones						
Corporación de Promoción Universitaria (CPU) Centro de Desarrollo Jurídico Judicial (CDJ/CPU) (1)	Reforma Procesal Penal		-Capacitación jueces y otros -Investigación -Propuesta reformas legales -Publicaciones	-M. Justicia, -Asociación de Magistrados -Instituto de Estudios Judiciales -Facultad Derecho U. Diego Portales y - Facultad de Derecho U. de Chile -FPC -Partido Democracia Cristiana -F. Konrad Adenauer – USAID	-Reforma Procesal Penal -Academia Judicial	- Difusión y capacitación
CPU y CDJ/CPU (2)	Acceso a la justicia		-Experiencias piloto en mediación -Capacitación -Publicaciones	- M. de Justicia - Corporaciones de Asistencia Judicial - Cámara de Comercio de Santiago - Diversas ONGs	-Centros Mediación	

INSTITUCIONES	LINEAS DE TRABAJO	PROGRAMAS	TIPOS DE INTERVENCIÓN	ALIANZAS	RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
Fundación Paz Ciudadana (FPC)	Seguridad Ciudadana y RPP	-Seguridad ciudadana -Sistema de	-Investigación -Propuesta reformas legales -Apoyo técnico (evaluaciones,	-Min. Interior -Min. Justicia -Carabineros,	-Propuestas competitivas, influyentes y	-Contribuir a caída de índices de delincuencia

		administración de justicia criminal	seguimientos) -Publicaciones -Extensión (articulación de actores); seminarios, campañas de prevención, comunicados por los medios; distribución de informativos y cartillas por prensa explicativas sobre los derechos de víctimas de delitos	-Gendarmería -Instituto Nacional de la Juventud -Corte Suprema -Corporación Administrativa del Poder Judicial -El Mercurio -Empresas -CPU -SUR Profesionales -Hogar de Cristo -Universidad Diego Portales -UNICEF -Embajadas -Fundaciones	aplicables, -Puesta en práctica de sus propuestas y énfasis (prevención; legislación, políticas) -Referente nacional en prevención y seguridad	-Evaluar proyectos oficiales (RPP, Plan Cuadrante, Comuna Segura) -Dar pauta en temas de seguridad -Trabajo con comunas -Mantener buena cobertura de informes y diversificar las materias tratadas -Especial atención a jóvenes en prevención
Corporación FORJA (1)	Reforma Procesal Penal		-Capacitación -Publicación Manual - Difusión comunidad	- M. de Justicia - Organizaciones comunitarias - Embajada de USA	Mayor conocimiento de la reforma a nivel comunitario	- Continuar actividades de difusión - Evaluación

INSTITUCIONES	LINEAS DE TRABAJO	PROGRAMAS	TIPOS DE INTERVENCIÓN	ALIANZAS	RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
Corporación FORJA (2)	Acceso a la justicia	-Ciudadano comunitario -Exigibilidad de Derechos	-Capacitación -Apoyo técnico -Trabajo en redes -Publicaciones	-M. Justicia, -Municipalidades -Gobiernos regionales, -Gobiernos provinciales, -Servicios públicos -FOSIS -Investigaciones -Carabineros -Programa Economía del Trabajo (PET) -CIDE	-Reconocimiento nacional e internacional -Constitución asociaciones -Construcción organizaciones	-Fortalecer extensionismo e instancias de coordinación -Convenios con organizaciones públicas y privadas -Impulso a planes de Justicia local -Obtención financiamiento

				<ul style="list-style-type: none"> -FNSP -PRODEMU -Instituto de la Mujer -Corporación La Morada -IDEAS -SEPADEDS -Corporación Opción -Comisión Chilena de Derechos Humanos -Codepu. -Universidad Católica C. Silva Henríquez -Universidad D. Portales -Universidad Arcos -FORD -Favim y Ágora -Red Nacional Ecológica (RENACE) -Plataforma Sudamericana DESC -Capítulo Chileno del Ombudsman. 		<ul style="list-style-type: none"> -Mejorar apoyo técnico -Intervenir en seguridad ciudadana, prevención políticas de Juventud
--	--	--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

INSTITUCIONES	LINEAS DE TRABAJO	PROGRAMAS	TIPOS DE INTERVENCIÓN	ALIANZAS	RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
Corporación FORJA (3)	Control actos del gobierno	Acciones Ciudadanas Por la Probidad y la Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> -Extensión (campañas difusión); charlas -Publicaciones -Capacitación -Propuesta reformas legales y administrativas -Investigación: extensión 	<ul style="list-style-type: none"> -Transparencia Internacional. -RESPONDANET. -Periodistas Frente a la Corrupción -CELAP -Transparencia Internacional -Redes latinoamericanas (PFC. CELAP, IFFEX) 	<ul style="list-style-type: none"> Compromiso de candidatos para preocuparse del por medio de políticas internas y cumplimiento de acuerdos internacionales Base de datos y código de ética 	Continuar y profundizar líneas actuales

					para el sector empresarial	
Corporación La Morada	Acceso a la justicia	Área de Ciudadanía y Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> -Capacitación -Extensión (campañas, lobby, seminarios) -Reformas legales -Seguimiento cumplimiento de tratados internacionales -Investigación -Publicaciones -Apoyo técnico: informes sobre derechos de las mujeres en Chile; casos en tribunales -Trabajo en redes -Trabajo con estudiantes en práctica, con el objeto de tener efecto en las escuelas de derecho 	<ul style="list-style-type: none"> -SERNAM -Cancillería; -Miembros Congreso -Asociación de Magistrados -F.FORD -FLACSO, -Foro de Derechos Sexuales -Mench Prosan -IWRAW -CEJIL -CAUCUs -REMOS -Universidad D. Portales -SUR Profesionales -Universidad Arcis -U. Academia de Humanismo Cristiano 	<ul style="list-style-type: none"> -Reconocimiento público -Difusión de conciencia de género y discriminación -Difusión de conocimientos sobre instrumentos para hacer valer derechos 	<ul style="list-style-type: none"> -Mejoría en derechos y garantías de la mujer -Mayor conocimiento de mecanismos de protección de los derechos humanos. -Reforma Procesal Penal percibida como oportunidad de intervención -Interacción con universidades para que se abran a sociedad y ONGs

INSTITUCIONES	LINEAS DE TRABAJO	PROGRAMAS	TIPOS DE INTERVENCIÓN	ALIANZAS	RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
Paternitas y Corporación Nacional Fe y Esperanza (CONAFE) (1)	Reforma Procesal Penal		<ul style="list-style-type: none"> -Propuesta reformas legales -Promoción tratados internacionales para favorecer principios de garantía en debido proceso 			
Paternitas y Corporación Nacional Fe y Esperanza (CONAFE) (2)	Acceso	Establecimientos de acogida Consultorio Jurídico	<ul style="list-style-type: none"> -Apoyo técnico -Extensión: medios; seminarios -Apoyo a personas: familiares de presos y presas -Capacitación (rehabilitación y 	<ul style="list-style-type: none"> -Min. de Justicia -Min. del Interior -Gendarmería -F. FORD -Centro de Estudios del Desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> -Consultorio -Oficinas de cooperación de asistencia judicial en lugares sin recursos 	<ul style="list-style-type: none"> -Oficinas de cooperación de asistencia judicial, en lugares sin recursos

			prevención)	-FORJA -U. Harvard -Facultad de Derecho de Universidad Diego Portales	-Prevención a través de actividades.	-Recuperación de personas y prevención
Centro de Estudios Públicos (CEP)	Reformas a la justicia (en general)	Área Jurídica	-Coordinación -Publicación	-Alianzas en función a temas de interés (cambian)	Publicación	
Instituto Libertad y Desarrollo (ILD)	Reformas a la justicia (en general)		-Consultorías de investigadores	Alianzas en función a temas de interés (cambian)	Publicaciones de investigadores	

INSTITUCIONES	LINEAS DE TRABAJO	PROGRAMAS	TIPOS DE INTERVENCIÓN	ALIANZAS	RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
Centro de Estudios para el Desarrollo (CED)	Reforma Procesal Penal (seguridad ciudadana)	Área de Seguridad Ciudadana, tema de policía	-Investigación -Extensión: charlas, seminarios, talleres, publicaciones -Capacitación	-Partido Democracia Cristiana -Instituciones de Gobierno -F. FORD -Red de contactos en Chile y en A. Latina; CELS de Argentina -Universidad D. Portales		
Fundación para la Superación de la Pobreza	Acceso a la justicia	Programa Acciones Ciudadanas por la Justicia y la	-Capacitación -Apoyo técnico -Trabajo en redes -Publicaciones	-Municipalidades -Corporación de Asistencia Judicial; -Inspección del Trabajo	-Posicionamiento a nivel local -Constitución asociaciones	-Formación de líderes -Promoción del voluntariado

		Democracia		<ul style="list-style-type: none"> - Registro Civil -Instituto de Normalización Previsional -Instituto de Jueces de Policía Local -Colegio de Abogados -Corporación Forja -Hogar de Cristo -U. Austral -Universidad Blas Caña, -F. FORD -Fundación Andes 	<ul style="list-style-type: none"> -Generación de instancias de mediación y resolución de conflictos -Proceso de aprendizaje y de articulación de organizaciones sociales de base -Formación de Comités Ciudadanos -Extensionismo Jurídico. 	<ul style="list-style-type: none"> -Crecimiento sostenido -Visibilizar el programa a nivel nacional. -Convocar más esfuerzos de la sociedad civil -Reformas legales
--	--	------------	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

INSTITUCIONES	LINEAS DE TRABAJO	PROGRAMAS	TIPOS DE INTERVENCIÓN	ALIANZAS	RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
Cooperativa Programa de Economía del Trabajo	Acceso a la justicia	-Área Jurídica -Área Sindical	-Investigación -Capacitación -Apoyo técnico -Extensión (seminarios, informes)	-Min. Trabajo -Sindicatos	-Referente en mundo del trabajo (sindicatos)	-Nuevo Código de Trabajo -Servicio de Asistencia Legal y Sindical
IV. Derechos Humanos						
PIDE, Protección Niños para el Estado de Emergencia	Acceso a la justicia	CEDIAL, Centro de Documentación Infancia en América Latina	-Documentación -Extensión -Apoyo técnico (informe para Naciones Unidas sobre infancia) -Petición al gobierno	-Organizaciones relacionadas con la protección de los derechos de los niños	-Atención de hijos de retornados -Formación de Conciencia	-Influir a favor de legislación protectora de derechos
Comisión Chilena de Derechos Humanos	Acceso a la justicia		-Apoyo técnico: víctimas de violaciones a derechos humanos	-Gobiernos de la Concertación -Comunidades de base,	-Salvar personas en tiempos del Régimen Militar	-Crítica autónoma y positiva para la democracia

(CChDH)			<ul style="list-style-type: none"> -Publicaciones -Capacitación -Extensión: Comunicados de prensa -Peticiónes al gobierno -Documentación 	<ul style="list-style-type: none"> interconectadas con las iglesias -FASIC -DET de Alemania, - Amnistía Internacional -KAT -Consejo Mundial de Iglesias 	<ul style="list-style-type: none"> -Difusión de conciencia sobre violaciones a derechos -Influencia en tema de garantías para reformas a la justicia -Democratización del país (contribución en oposición) 	<ul style="list-style-type: none"> -Propuestas legislativas
---------	--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------

INSTITUCIONES	LINEAS DE TRABAJO	PROGRAMAS	TIPOS DE INTERVENCIÓN	ALIANZAS	RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
CODEPU	Acceso a la justicia		<ul style="list-style-type: none"> -Apoyo a víctimas de violaciones de derechos humanos (causas) -Peticiónes al gobierno e instancias internacionales -Capacitación -Documentación -Publicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> -Min. de Educación -Partido Comunista -Comisión Chilena de Derechos Humanos -Fasic -Agencias internacionales de financiamiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Salvar personas en tiempos del Régimen Militar -Contribución al proceso de democratización del país -Conciencia sobre violaciones a derechos en sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> -Mantener memoria de violaciones a derechos humanos
Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC)	Acceso a la justicia	Promoción Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> -Apoyo a víctimas de violaciones de derechos humanos (causas) -Campañas: denuncia contra impunidad; desaparecidos -Capacitación -Publicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> -FOSIS, -SERNAM -Jueces -Gendarmería -CODEPU Amnistía Internacional -Consejo Mundial de 	<ul style="list-style-type: none"> -Reconocimiento -Conciencia sobre violaciones a derechos en sociedad -Avances con casos de 	<ul style="list-style-type: none"> -Generar Conciencia -Capacitación

			-Documentación	Iglesias -DEFUT Conferencia Episcopal Iglesia Católica de la Unión Europea -Embajadas	desaparecidos -Defensa presos políticos	
Confraternidad de familiares y amigos de los presos comunes (CONFAPRECO)	Acceso a la justicia	Derechos Humanos de los Presos	-Participación en conflictos en cárceles (HUELGAS) -Representación intereses de presos ante autoridades	-Pastoral Penitenciaria de la Iglesia Católica -Pastoral Social de Vicaría de Arzobispado de Santiago -Gendarmería	-Conciencia de problemas en cárceles -Apertura de Gendarmería Mejoras en las cárceles (relación, trato más digno para los presos)	Defensa y promoción derechos humanos de los presos

Fuente: Entrevistas y documentación indicados en Apéndice 2

Capítulo 1. Los cambios ocurridos en el sistema de justicia en Chile durante los últimos doce años

Desde la recuperación de la democracia en Chile en el año 1990 el país ha experimentado cambios de suma importancia en los más variados niveles. Es probablemente la justicia uno de los sectores donde estos cambios hoy resultan más patentes, aunque ello no se deba solamente a la magnitud de los mismos, sino al contrapunto que se marca con una historia casi ausente de intervenciones deliberadas en esta área.

En el presente capítulo se describen de manera somera las líneas de reforma e iniciativas de cambios que han cruzado el sistema judicial chileno en los últimos años. Esta descripción nos permitirá luego caracterizar en el capítulo segundo el estado actual de la justicia en nuestro país, para luego analizar el rol que en ella – y en sus iniciativas de reforma- ha jugado la sociedad civil, materia que será objeto del capítulo tercero de este trabajo. Para este estudio hemos dividido cronológicamente el período conforme a los períodos presidenciales: Gobierno de Patricio Aylwin, 1990-1994; de Eduardo Frei, 1994-2000, y de Ricardo Lagos, 2000 hasta esta fecha. Ese marco político de períodos presidenciales encuentra su justificación en el marcado presidencialismo del país: todas las iniciativas relevantes desde la perspectiva de las políticas públicas, generadas o no por actores gubernamentales, encuentran en el Ejecutivo la vía natural de encauzamiento. Por tanto, los actores gubernamentales son el eje en torno al cual se articulan iniciativas, innovaciones y reformas y políticas públicas. Sin perjuicio de ello, y para comprender adecuadamente el contexto en que se desarrollan las

políticas judiciales durante el período, nos detendremos en un comienzo en describir brevemente el estado de la justicia al inicio del período.

1. Antecedentes previos

El régimen militar que gobernó Chile desde el año 1973 hasta el año 1990, con secuelas de graves violaciones a los derechos humanos y profundas transformaciones a la sociedad chilena, naturalmente habría de afectar profundamente el funcionamiento de su sistema de justicia. Estos cambios fueron significativos pese a que, por una parte, en lo institucional el Judicial fue el único Poder del Estado que no fue disuelto luego del golpe militar y continuó desempeñando sus funciones, el menos en lo formal, con normalidad. Por otra parte, la gran reforma al Estado y al sistema económico que legó el gobierno militar no alcanzó a tocar al Poder Judicial más allá de algunas iniciativas menores que describiremos, transformándolo, en palabras de Jaime Guzmán, uno de los principales ideólogos del régimen, en “la modernización pendiente” del gobierno de Pinochet.

Sin dudas, fueron las violaciones a los derechos humanos y la respuesta que a los miles de casos presentados dieron los tribunales, lo que más profundamente terminó afectando al Poder Judicial, no sólo en cuanto a su funcionamiento, sino principalmente en cuanto a las percepciones y demandas de la sociedad a su respecto. El propio informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación constituida en Chile una vez recuperada la democracia para analizar las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el país consigna con particular claridad que “durante el período que nos ocupa, el Poder Judicial no reaccionó con la suficiente energía frente a las violaciones a los derechos humanos”. Más tarde, y a propósito de este mismo informe, el propio presidente de la República de ese entonces

señaló que al Poder Judicial chileno le faltó “coraje moral” para enfrentar esas violaciones.

Los intentos de modernización, imbuidos de la estrategia tecnocrática predominante en esos años, se redujeron en el ámbito de la justicia a la realización de una serie de estudios y diagnósticos sobre el sector. En 1983, el Ministerio de Justicia tomó la iniciativa para estudiar el estado de la administración de justicia, con el objeto de introducir innovaciones orientadas a incrementar su eficiencia¹⁰. Se encargó estudios a escuelas de economía e ingeniería de la Universidad de Chile y la Universidad Católica de Valparaíso, con el objeto de tener conocimientos técnicos para abordar el tema, y se ejecutó un proyecto de informatización de los tribunales¹¹. Estos estudios detectaron un alto grado de informalidad en la organización del trabajo del despacho judicial, alta rotación de personal, deficiente sistema de manejo de la información, y pocas personas dedicadas a tareas administrativas. Además se detectó que había una enorme acumulación de causas, porque el número de aquellas en tramitación era cada vez mayor que el volumen de las causas terminadas. Los trabajos concluían que para evitar el colapso de todo el sistema era necesario cambiar la forma en que se prestaba el servicio, examinar y reformar los procedimientos, mejorar la administración, capacitar personas e incrementar la especialización de los jueces.

Los únicos cambios concretos que se derivaron de ese proceso, fue la introducción, aunque más bien tímida, de la informática a los tribunales y la creación de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, el 10 de marzo de 1990, con la función de elaborar presupuestos y administrar el Poder Judicial bajo la dependencia directa de la Corte Suprema.

¹⁰. Véase Haeussler, María J., “Actividades de apoyo de la administración de justicia en Chile”, en: Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial, vol. 2, Santiago 1991; Peña, Carlos, “Informe sobre Chile”, en: Correa, Jorge (ed.), Situación y Políticas Judiciales en América Latina, Cuadernos de Análisis Jurídico, 1993, 400 y Vargas, Juan Enrique, “La reforma a la justicia criminal en Chile: el cambio del rol estatal”, en: Cuadernos de Análisis Jurídico, Nr.38, 1998.

Por otra parte, en el seno de la oposición al Régimen Militar fue decantándose un diagnóstico cada vez más crítico hacia el accionar judicial, que apuntaba a la necesidad de introducir cambios sustantivos al sistema judicial, especialmente en el gobierno del Poder Judicial. Particularmente relevante en ese proceso fue la actuación del Grupo de Estudios Constitucionales, que funcionó desde 1979¹². Sus planteamientos serían recogidos en el primer gobierno democrático de transición que encabezaría Patricio Aylwin¹³.

En el mismo sentido, y ya en las postrimerías del régimen militar, destacan las iniciativas de la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), que crea un “Grupo de Derecho” con el fin de reflexionar los problemas de la justicia de cara a un futuro régimen democrático y asume tareas concretas en la capacitación de operadores del sistema y en la realización de investigaciones sobre el sistema judicial (véase capítulo 3).

2. Iniciativas e impulsos durante el primer Gobierno de la Concertación

El gobierno de Patricio Aylwin debió enfrentar una difícil transición hacia la democracia, que exigía afrontar una amplia serie de problemas vinculados con los derechos humanos. Estos temas estuvieron permanentemente presentes y condicionaron tanto las relaciones entre el gobierno y el Poder Judicial, como las iniciativas concretas de reforma que se propusieron.

Más allá de la creación de la Comisión de Verdad y Reconciliación (o Comisión Rettig como comúnmente se la conoció, por Raúl Rettig, un prestigioso jurista que la presidió), el gobierno a poco asumir el mando debió impulsar otras iniciativas

¹¹. Pica, Gonzalo, “Informática aplicada a la gestión de tribunales: la experiencia chilena”, en: Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial, vol. 2, Santiago 1991; Vargas 1998, 68.

¹². Grupo de Estudios Constitucionales, “Reforma al poder judicial, registros electorales, observaciones al proyecto Ortúzar”, Boletín Informativo, Nr.3, Santiago 1979, 7; Peña 1993, 415.

para afrontar problemas concretos tales como el de los presos políticos que le legó el gobierno anterior y la necesidad de adecuar la legislación, especialmente la procesal, a estándares compatibles con un estado democrático, derogando así diversas normas restrictivas de derechos incorporadas durante el Gobierno Militar. Estas iniciativas fueron conocidas como las “Leyes Cumplido” –nombre del entonces Ministro de Justicia - (principalmente ley 19.047 del 01 de febrero de 1991), siendo aprobadas luego de una tortuosa tramitación parlamentaria y con diversos cambios sobre los contenidos originales.

Despejados los aspectos más contingentes, el gobierno pudo dedicarse a los aspectos más sustantivos de las amplias reformas del sistema judicial chileno que había ofrecido durante el período electoral.

El Programa de la Concertación (coalición de partidos de centro izquierda que ha gobernado el país desde 1990) operacionalizó, en forma de iniciativas de reforma, el conocimiento acumulado por diversas vías, tales como los trabajos del Grupo de Estudios Constitucionales, los estudios del equipo de juristas vinculado a la CPU y aquellos realizados en el Instituto de Estudios Judiciales, entre otros. Por lo tanto contenía elementos para una reforma integral del sistema judicial chileno, y las propuestas específicas eran las siguientes: creación del Consejo Nacional de la Justicia para fijar la política judicial, integrado por representantes de distintos poderes públicos, Colegio de Abogados y facultades de derecho; establecimiento de mecanismos ágiles y flexibles en la organización y el funcionamiento de los tribunales, de manera que la justicia sea accesible a todas las personas; potenciamiento del Servicio de Asistencia Judicial para servicio gratuito; impulso de creación progresiva de tribunales comunales; creación de tribunales especializados en asuntos de familia; creación de suficientes tribunales para requerimientos de justicia, especialmente en materia laboral y de menores; velar por la autonomía económica y funcional del Poder Judicial; la Corte Suprema

¹³. Urzúa, Paula, “ El uso del conocimiento en el caso de la reforma procesal penal”, en: Revista de Estudios Sociales, Nr. 104, 2000, 128-129.

mantendría la superintendencia de todos los tribunales, excepto aquellos que tuviesen autonomía constitucional; los tribunales militares estarían sujetos a la superintendencia de la Corte Suprema; perfeccionamiento de la carrera judicial, estableciéndose una Escuela de Jueces para esos efectos; creación de policía judicial dependiente del Poder Judicial; modernización del sistema carcelario y penitenciario a fin que esos sistemas cumplan la función de rehabilitar delincuentes, mediante la implementación de procesos de reeducación y regímenes para menores en situación irregular; garantías de inamovilidad de los jueces, para su independencia frente a otros poderes, y la especialización de las competencias; separación de las funciones de casación – destinadas a determinar la justa interpretación del derecho- de las funciones administrativas, de la política judicial y del nombramiento de ministros y fiscales de la Corte Suprema; integración a los tribunales de profesionales especializados en materias específicas; generación de formas de participación de los ciudadanos en procesos de menor cuantía, y modernización en aspectos específicos de los procedimientos civil y penal.

En definitiva, el Programa era una iniciativa oficial de enorme importancia para dar un marco orientador al proceso de modernización del sistema judicial. Allí quedaban marcadas claras distinciones entre el ámbito jurisdiccional de la judicatura, con gran autonomía, y los ámbitos de la administración, política judicial y nombramientos de los miembros de la más alta jerarquía. Los últimos ámbitos quedaban entregados al Consejo Nacional de la Justicia¹⁴, concebido como órgano encargado de la política judicial, participante en la designación de miembros titulares de la Corte Suprema, velador de la independencia y buen funcionamiento del Poder Judicial, y encargado del ejercicio de tuición y dirección superior de los organismos auxiliares del mismo¹⁵.

¹⁴. Peña 1993, 414.

¹⁵. El representante de la Comisión del Ministerio de Justicia de entonces, Manuel Guzmán Vial, aseguraba que dicho organismo llenaría "...vacíos importantes dentro de la estructura judicial ya que se trata de una instancia de alto nivel jurídico político, en la cual los magistrados tendrán una etapa de intercambio, con representantes calificados del poder público para analizar los problemas de la justicia, la política judicial y para tener un elemento decisorio en el nombramiento de los

La iniciativa oficial fue desarrollada por una Comisión especial convocada por el Ministerio de Justicia al efecto, la cual elaboró un paquete de reformas a la Constitución y algunos proyectos legales. El trabajo de esta Comisión se realizó en un momento de gran apertura, discusión y crítica en el país, que en el ámbito de lo judicial se tradujo en variadas iniciativas de sectores no gubernamentales, académicos y políticos. Estos sectores comenzaron a interactuar entre sí y acercar diagnósticos y proposiciones. Dentro de esas iniciativas destacó la impulsada por el Centro de Estudios Públicos (CEP) que acompañó al proceso de reforma gubernamental, aunque con importantes diferencias y que será objeto de análisis en el capítulo 3.

La reforma más significativa que contenía la propuesta gubernamental consistía en la creación del Consejo Nacional de la Justicia. Esta iniciativa generó inmediatas reservas de parte de la Corte Suprema de Justicia, que veía en ella una disminución importante de sus prerrogativas y de la derecha política, que asociaba estos cambios a un interés político en el gobierno relacionado con el rol del Poder Judicial en el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos. Tal situación llevó al fracaso parlamentario de esa iniciativa (el gobierno de la Concertación carecía de las mayorías necesarias en el Parlamento), siendo aprobados en definitiva tan sólo los siguientes proyectos: restricción del recurso de queja y desformalización del recurso de casación; especialización de la Corte Suprema en salas; creación de la Academia Judicial y las modificaciones al sistema de calificaciones para la carrera funcionaria¹⁶.

En síntesis, este importante esfuerzo por avanzar en las reformas al sistema de justicia no cumplió con las expectativas puestas en él. Pero no sólo los problemas políticos asociados al período de la transición a la democracia fueron los

ministros de la Corte" (Majluf, Vivian y De Martín, Isabel, "Coincidencias y discrepancias en planes de reforma Judicial", *El Mercurio*, 27.01.1991).

causantes del fracaso. También hubo defectos en el diseño, un diagnóstico limitado sobre los problemas del sector, carente la mayor de las veces de antecedentes empíricos que lo sustentaran, así como una aproximación a las reformas al sector excesivamente simple, sin una estrategia política más sofisticada y confiada en demasía en el instrumento legal como palanca de cambio.

Más allá de la centralidad que tuvieron estas iniciativas en la estrategia del gobierno, hubo otras acciones con consecuencias importantes para el sector justicia. Se dictó una Ley sobre Violencia Intrafamiliar (Ley Nro. 19.325 de 1994), que permitió que este tipo de conflictos comenzaran a ser ventilados ante los tribunales (curiosamente ante los jueces civiles). También se introdujeron cambios en el sistema proteccional de menores, restituyendo al Servicio Nacional de Menores (SENAME) atribuciones que anteriormente le habían sido encomendadas a privados. Otros cambios hubo en el Servicio Médico Legal y Gendarmería. En materia de acceso a la justicia, el Ministerio de Justicia impulsó con fuerza un proyecto que perseguía brindar asistencia en forma más moderna y cercana a la gente, ampliando además la cobertura a diversos aspectos legales, más allá de la pura defensa en juicio. Se trató del Programa de Acceso a la Justicia, sustentado en un principio gracias al apoyo de la Unión Europea, que creó toda una institucionalidad nueva de asistencia, muchas veces paralela a la ya existente de las Corporaciones de Asistencia Judicial, criticadas por las deficiencias en su actuar.

Paralelamente, un tema nuevo comenzó a abrirse paso dentro de la agenda de interés público, esto es, el de la seguridad ciudadana, disparado por un incremento importante de la sensación de inseguridad en parte significativa de la población, asociado a acciones delictuales espectaculares y a una amplia cobertura por los medios del fenómeno delictivo. Fruto de esta situación se

¹⁶. Cabe mencionar que el estudio, tramitación y aprobación de esas reformas demoró varios años, y fue bajo el segundo gobierno de la Concertación, entre 1994 y 1995, cuando fueron finalmente aprobadas (Vargas 1998, 77-78).

impulsó, fundamentalmente a nivel comunal, la creación de fiscalías antidelictivas, con la sola atribución de presentar causas ante los tribunales y sustentarlas con las atribuciones de un querellante particular. Por su parte, el gobierno reaccionó presentando un proyecto que modificaba el procedimiento penal, por medio de la incorporación en primera instancia del Ministerio Público (desaparecido en Chile en el año 1927).

Estas dos iniciativas en el orden penal, claramente insuficientes para mejorar la deteriorada situación del sistema de justicia criminal, unidas a la insatisfacción general de la comunidad jurídica por la situación de la justicia en el país y por los magros resultados obtenidos en los intentos de reforma, sirvieron de motivación para el inicio de un proceso de diagnóstico – con cercanía empírica- y de diálogo y propuesta, con el fin de asumir cambios más radicales al sistema judicial, centrados precisamente en el área penal, que se presentaba como la más necesitada y en torno a la cual parecía posible generar consensos entre los diversos actores del medio jurídico (jueces, académicos y abogados de ejercicio) y a nivel político, algo que las lecciones del proceso anterior había demostrado ser absolutamente indispensable para avanzar. Adicionalmente, tal como se verá en el Capítulo 3, sirvió de detonante de ese proceso la alianza generada entre Fundación Paz Ciudadana, recientemente creada en ese entonces, el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Diego Portales y la Corporación de Promoción Universitaria, instituciones que pasaron a liderar este proceso, que en el gobierno siguiente concentraría casi todos los esfuerzos en el área, transformándose en “la reforma del siglo a la justicia chilena”.

3. Iniciativas e impulsos durante el segundo Gobierno de la Concertación

El gobierno del Presidente Eduardo Frei, dentro de su programa global referido a la modernización del Estado, reconoció la necesidad de revertir las tendencias desaprobatorias de la ciudadanía que criticaban fuertemente el quehacer judicial. Anunció su deseo de abordar el desafío de modernizar el sistema judicial,

considerando que la modernización del sector podía ser definida como una política que debía tender a adecuar el conjunto de las instituciones que participan en el sistema de administración de justicia a los procesos de desarrollo político y económico que había experimentado Chile en las dos últimas décadas ¹⁷.

Las Bases Programáticas para el segundo Gobierno de la Concertación incluían iniciativas que habían sido propuestas en el pasado y que parecían poder ser realizables, dejando fuera aquellas que habían mostrado ser inviables, tales como la propuesta del Consejo Nacional de la Justicia. En el capítulo destinado a la modernización de la justicia estaban incluidas las siguientes iniciativas: creación de tribunales vecinales, organización del Servicio Nacional de Asistencia Jurídica, reformas para agilizar la justicia, sistema regular de formación de los jueces. En el capítulo destinado a la seguridad pública se anunciaban reformas en el proceso penal y sus etapas: tránsito a sistema oral con Ministerio Público investigador, sustentador de la acción penal, y juez sentenciador; primera fase preparatoria con tareas de estudio, diseño, formación de recursos humanos, y segunda fase de implementación. Expresamente se declaraba que se pondría en ejecución la primera fase, y en ella tendría alta prioridad la Escuela Judicial¹⁸.

El primer desafío que asumió el Ministerio de Justicia de la época fue lograr la aprobación de los proyectos de ley que integraron la reforma a la justicia de Aylwin y que habían sobrevivido al fracaso de ésta. En un plazo relativamente breve se logró la aprobación de las leyes que introducían modificaciones a la carrera funcionaria, con nuevo sistema de calificaciones; la que especializaba las salas de la Corte Suprema; la que limitaba el recurso de queja y ampliaba la casación; y la que creó la Academia Judicial, probablemente la más significativa de todas. No se aprobó, en cambio, el proyecto que creaba el Servicio Nacional de Asistencia Jurídica. La clave parece haber radicado en la disposición de avanzar, sin quedar entrampado en los temas más polémicos, en una forma de hacer las cosas más

¹⁷. Sobre el tema Alvear, María S., "La modernización del Sistema de Administración de Justicia", en: Revista de Derecho, N° 197, Universidad de Concepción, 1995, 11.

¹⁸. Vargas 1998, 111.

política, de búsqueda de consensos, de ganar voluntades, y de presentar argumentos técnicos convincentes. Cabe advertir, asimismo, que los proyectos aprobados constituían condiciones favorables, pequeños pasos, en el proceso de avance más integral en el tema.

Adicionalmente, el Gobierno empezó a desarrollar nuevas iniciativas, tales como la creación de tribunales de familia y una legislación sobre infracciones juveniles, encargándose estudios sobre esos temas. Otro tanto sucedió con el sistema de penas. Estas iniciativas no lograron convertirse en ley durante toda esa administración, en parte por problemas en su elaboración, aunque fundamentalmente debido a que la totalidad de los espacios y esfuerzos reformadores terminarían siendo copados por la reforma procesal penal, como más adelante se verá.

Donde sí hubo avances concretos fue en temas presupuestarios, básicamente en la mejora de remuneraciones de los integrantes del Poder Judicial, materia que ya había tenido un impulso importante con el plan quinquenal impulsado por la anterior administración¹⁹.

En el campo del acceso a la justicia hubo avances importantes. A partir de 1997, tras diversos estudios realizados en el Ministerio de Justicia y en centros académicos, el proceso de modernización de las Corporaciones de Asistencia Judicial en el país recibió un fuerte impulso, con el objeto de enfrentar los desafíos de mejorar la gestión, aumentar la cobertura, e introducir criterios de calidad a los servicios²⁰. A los programas del Ministerio de Justicia, del Servicio Nacional de Menores (SENAME) y del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), se seguían vinculando organizaciones de la sociedad civil (OSC) que especializaban sus actividades en la promoción del acceso a la justicia de los sectores más desprotegidos, cada una desde su respectivo enfoque. Asimismo, hubo nuevas

¹⁹ . Véase capítulo 2 y Juan E. Vargas, Gasto en Justicia, Informes de Investigación del Centro de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Nr. 3, año 1, 1999.

²⁰ . Véase cap. 2

iniciativas legales y administrativas en la misma dirección de generar mejores condiciones de acceso a la justicia²¹.

En otro frente, el gobierno de Frei logró que el Congreso aprobara una modificación constitucional en relación a la forma de nombramiento de los ministros de la Corte Suprema y la composición de la corporación. Respecto a la forma de nombramiento, pasó a tener un rol el Senado, que antes no lo tenía, debiendo éste ratificar la propuesta que hace el Presidente de la República dentro de la quina que debe elaborar la propia Corte Suprema. En cuanto a la composición, se elevó de 17 a 21 sus miembros, estableciéndose que 5 de ellos deben provenir de fuera del Poder Judicial. Los resultados de esta reforma resultaron ser distintos a lo esperado, pues la intervención del Senado generó interferencias políticas en las designaciones y la llegada de externos, dado el particular sistema de selección por la propia Corte, no significó que personas con ideas muy diferentes a las de los actuales ministros tuvieran la posibilidad de acceder a ella (a la Corte). Por otra parte, volvió a situar la discusión sobre la justicia en torno a los problemas de gobierno e integración, que caracterizaron la primera oleada de reformas, y no sobre sus funciones sustantivas, que caracterizaba la nueva estrategia. Lo que sí tuvo un efecto más inmediato fue hacer exigible a los Ministros de la Corte Suprema el retiro cuando cumplieran 75 años de edad.

²¹. En materia legal, por iniciativa del Ministerio de Justicia, un avance muy relevante fue la aprobación de la ley 18.585 de 1998, que introduce innovaciones al Libro I del Código Civil. La ley deroga la filiación ilegítima en Chile, y establece iguales derechos sucesorios para los hijos que sean producto de filiación matrimonial o no matrimonial. Con la filiación determinada, los hijos pasan a tener los mismos derechos sucesorios. Esta reforma es muy importante en un país donde una parte significativa de la población está constituida por personas que no tienen la calidad de legítimos. Ahora se habla sólo de los hijos. Obviamente, esta innovación va en beneficio de los sectores más desprotegidos de la sociedad. Esta iniciativa legal era un paso coherente con los avances que se venían dando en el materia de justicia de menores y de mujeres desde el período anterior (modernización del Servicio Nacional de Menores y promulgación de la Ley Nr. 19.325 sobre violencia intrafamiliar). En el sector de las OSC, surgieron organizaciones que se sumaban a estos temas, tales como Paternitas, y otras más antiguas, que hacían lo posible por ir reorientando sus enfoques para adaptarse a las nuevas circunstancias, por ejemplo la FASIS.

Como ya se señaló, la reforma más potente del período, fue la Reforma Procesal Penal, tendiente a sustituir el sistema inquisitivo escrito por uno adversarial oral. La iniciativa que durante el gobierno anterior germinó en el seno de la sociedad civil (aunque con participación en forma no oficial de autoridades de gobierno y del Poder Judicial), adquirió durante esta administración centralidad desde el momento en que el Ministerio de Justicia la adoptara como suya.

Entre los años 1995 y 2000, el Ministerio de Justicia con el concurso de las OSC gestoras de los proyectos de Reforma Procesal Penal, lograron generar un proceso de tramitación legislativa de los principales proyectos para su consecución, que consistían en una reforma a la Constitución para la inclusión del Ministerio Público, ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, Nuevo Código Procesal Penal, Ley de Defensa Pública en Materia Penal, Modificaciones al Código Orgánico de Tribunales y Ley Adecuatoria de diversas otras normas legales. Pero el proceso de reforma no se limitó a las acciones legislativas, se desarrollo un complejo conjunto de proyectos en diversas áreas involucradas: propuestas de gestión y diseño de un sistema de implementación, negociación presupuestaria, campañas de difusión y capacitación, etc.

Esta reforma implicaba sacar al tema de la justicia de la transición, pues apuntaba a los problemas endémicos de la misma, asociados a su necesaria modernización, que no se relacionaban directamente con los temas de derechos humanos ocurridos durante el régimen militar. Se convertía así la justicia en un problema de Estado, tratado además, con el máximo rigor técnico-profesional. Se trataba de un cambio importante frente a la estrategia de Aylwin, que tuvo como principal resultado aglutinar apoyos políticos transversales que permitieron, en definitiva, que las iniciativas legales fueran aprobadas sin excepción con alto consenso.

En los últimos dos años del gobierno de Frei (1998-1999), se produjeron acontecimientos internacionales de enorme repercusión para Chile, que, sin tener una relación directa con el proceso de modernización de la justicia, tuvieron

impacto en su avance. El más importante para estos efectos fue la detención en Londres de Augusto Pinochet. Estos hechos dieron nuevo impulso al persistente esfuerzo de víctimas y organizaciones de derechos humanos por progresar en el tema pendiente de la reparación y justicia.

Tal como sucedió durante el gobierno de Aylwin, en la segunda administración de la Concertación de Partidos por la Democracia, las demandas por reparación y justicia en el tema de las violaciones de derechos humanos se sucedieron. En los medios, en la prensa, en cada oportunidad, víctimas, abogados representantes de víctimas, y representantes de diversas organizaciones no gubernamentales especializadas, exigían de los partidos de gobierno compromiso con la causa y mayor acción por parte de los tribunales. Sin embargo, más allá de ciertos éxitos puntuales en materia judicial, el tema parecía ir perdiendo fuerza tanto en la arena política como en la judicial.

Fue primero la cesación del General A. Pinochet en el cargo de Comandante en Jefe del Ejército y su asunción como senador vitalicio, lo que dio un nuevo impulso a las acciones judiciales, concretamente motivó la presentación por parte del Partido Comunista de una querrela en su contra por un elevado número de desapariciones de personas. Esta acción judicial cobraría nueva vida e importancia fruto de su detención en Londres. La presión externa y la necesidad al interior de Chile de mostrar resultados en esta área y de que el país era capaz de lidiar él solo con su pasado, significó un impulso hasta la fecha impensado para ese proceso judicial que, indirectamente, benefició a diversos otros. A tal circunstancia se unieron los avances silenciosos pero efectivos de algunos jueces en la tramitación de algunos casos particularmente emblemáticos de violaciones a los derechos humanos ocurridas con posterioridad al año 1978 y, por ende, no cubiertas por la ley de amnistía dictada ese año.

El mayor protagonismo que estos casos confirió a ciertos jueces, públicamente caracterizados con su compromiso con los derechos humanos, por extensión

mejoró la imagen tan negativa que a este respecto traspasaba todo el sistema judicial.

Sin dudas, los casos por violaciones de derechos humanos ocurridas durante el régimen militar son los que mayor relevancia han tenido en generar una cierta imagen pública de la justicia en los últimos años. Pero no son los únicos. El gran auge experimentado en el período por el recurso de protección, a través del cual es posible reclamar contra cualquier acto ilegal o arbitrario que prive o perturbe del ejercicio de un derecho constitucional, significó que crecientemente temas de gran interés para la ciudadanía terminaran siendo resueltos por jueces. Ello es tan válido tratándose de libertades ciudadanas, como de políticas públicas. Incluso en el período se desarrollaron iniciativas, como el Programa de Acciones de Interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, según se verá en el capítulo 3, tendientes precisamente a llevar en forma sistemática este tipo de conflictos a la resolución judicial.

4. Iniciativas e impulsos durante el tercer Gobierno de la Concertación²²

La agenda pública en materia de justicia del gobierno del Presidente Ricardo Lagos venía en buena medida marcada por la gran iniciativa de reforma del gobierno anterior, la Reforma Procesal Penal, que se encontraba culminando su larga tramitación legislativa y pronta, entonces, a iniciar el desafiante período de su implementación.

Si bien se planificó un proceso paulatino de entrada en vigencia del nuevo sistema, a partir del año 2.000, que debía culminar con las últimas regiones de Santiago el año 2.003,²³ la magnitud de los esfuerzos en difusión a la comunidad, de nombramiento, reubicación y formación de personal, económicos, de

²². Desgraciadamente, no fue posible tener una entrevista con el Subsecretario del Ministerio de Justicia, y por lo tanto no se ha conocido una visión integral desde el gobierno del Presidente Lagos respecto al tema.

construcción de infraestructura, etc., justificaban que las autoridades de gobierno concentraran sus esfuerzos casi con exclusividad en este tema.

En diciembre del año 2.000 comenzó la reforma en dos regiones, la IV y la IX. En octubre de 2.001, se sumaron las regiones II, III y VII. Al mismo tiempo, en el período el gobierno debió cooperar en la creación a nivel nacional del Ministerio Público (la designación del primer Fiscal Nacional ya se había hecho a fines del gobierno anterior) y asumió directamente la puesta en marcha de un sistema transitorio de defensa penal pública, pues la ley que crea el nuevo sistema no concluyó su tramitación parlamentaria con anterioridad a la puesta en marcha de la reforma en las dos primeras regiones.

Indudablemente este esfuerzo no sólo demandó la atención del gobierno, sino también de las restantes instituciones del sistema judicial, especialmente el Poder Judicial, donde le cupo un rol de gran significancia a la Academia Judicial, encargada de preparar para el nuevo sistema en un breve período a un vasto contingente de jueces y funcionarios. Otro tanto, ciertamente, debió asumir el propio Ministerio Público. Las Universidades y otros centros de capacitación, por su parte, también debieron asumir activamente la función de preparación de los vastos contingentes de profesionales necesarios para el nuevo sistema. Otros actores, muchos de ellos provenientes de la sociedad civil, como se verá en el Capítulo 3, colaboraron con su difusión general.

Pese a la enormidad de la tarea pendiente y las limitaciones de recursos humanos y económicos existentes, el gobierno decidió asumir nuevas iniciativas de cambio en una gran variedad de otros temas, impulsando procesos de diagnóstico y de propuestas de reformas en casi todas las áreas vinculadas con el quehacer judicial.

²³. Lapso que posteriormente fue extendido por el propio gobierno hasta el año 2.004, retrasando por un año la entrada en vigencia de la Región Metropolitana, que es donde se sitúa Santiago y los mayores volúmenes y complejidad de casos.

Así, en materia de familia, infancia y adolescencia, asumió el compromiso de materializar dos proyectos que venían desde antiguo, la creación de los tribunales de familia, la dictación de una ley infraccional para los menores y la reforma al sistema de protección de la infancia (SENAME). Adicionalmente, el Ministerio de Justicia asumió un rol preponderante en la tramitación de la ley de divorcio, inexistente aún en el país.

En materia de seguridad ciudadana y control del delito, adicionalmente a lo que en ello influye la Reforma Procesal Penal, el gobierno a través del Ministerio de Justicia comenzó a desarrollar diversas políticas. Creó una comisión con la misión de elaborar una propuesta para la reforma radical el Código Penal (de fines del siglo XIX). Puso en marcha un plan para aumentar drásticamente la cobertura de los recintos penales en el país, incorporando para ello capitales privados. Al mismo tiempo concluyó la elaboración de un proyecto de ley que amplía el sistema de penas, aumentando fuertemente el catálogo de las no privativas de libertad y mejorando el sistema de control de las mismas. Adicionalmente, raíz de ciertas situaciones concretas vinculadas a hechos delictivos en el país, promovió la introducción de otros cambios, como ser la creación de jueces con turno permanente, de un registro de ADN y de personas desaparecidas, aumento de cobertura judicial, etc.

Siguiendo la línea ya trazada por la Reforma Procesal Penal, se iniciaron procesos de reformas en otras jurisdicciones, como la civil y la laboral, tendientes a incorporar la oralidad en los procesos, la inmediación y criterios modernos de gestión judicial.

5. Observaciones de Conclusión

El contexto internacional es, indudablemente, un poderoso estímulo para los progresos y la modernización del sistema judicial chileno. En efecto, desde el período de las grandes modernizaciones económicas del Régimen Militar, y muy

especialmente en el período democrático de los gobiernos de la transición, hay actores y fuerzas internacionales poderosas que favorecen el proceso de modernización del sector judicial, en las cuatro líneas más importantes de reforma procesal penal y acceso a la justicia, control de actos de gobierno, y finalmente autonomía e independencia del Poder Judicial (influencia de modelos, procesos de modernización, discusiones y la acción de agencias internacionales, en los países industrializados y en otros países de América Latina).

En el plano nacional, cabe constatar que numerosas iniciativas para la modernización venían desde tiempos anteriores a la década de 1990. Ellas encuentran su origen tanto en los planes de modernización del Régimen Militar como, en mayor medida, en la actividad crítica, de investigación y de acción de los sectores de oposición (ONGs y centros académicos emergentes que aglutinaban la “intelligenzia” de oposición al Régimen Militar). Estas dos vertientes nutren los procesos de modernización de la década de 1990.

En ella, las iniciativas oficiales para la modernización del sistema judicial dan un marco orientador, están siempre presentes, se constituyen en ejes de la discusión, inducen debate y nuevas iniciativas. Respecto a los proyectos oficiales, por ejemplo el ambicioso programa de modernización judicial del gobierno de Aylwin, que enfatizaba el tema del gobierno judicial, o las iniciativas de los gobiernos de Frei y Lagos (modernización y seguridad ciudadana), la crónica de este capítulo deja en evidencia que unos resultan y otros no, y en ello influyen factores tales como el grado de realismo político y los consensos, respecto a lo cual se sugerirán algunas enseñanzas más adelante. La descripción cronológica del período y de las iniciativas testimonia que las intervenciones oficiales, gubernamentales, fueron centrales para que los proyectos salieran adelante, fuesen éstos oficiales o no gubernamentales en su origen. Así, por ejemplo, para el avance en la Reforma Procesal Penal, la intervención del Ministerio de Justicia durante el gobierno de Frei fue crucial; de igual modo, en los temas de acceso a la justicia, las intervenciones oficiales desempeñaron un papel central, ya sea desde del

Ministerio de Justicia, las Corporaciones de Asistencia Judicial o el Servicio Nacional de Menores (SENAME), desde donde surgieron propuestas integrales para modernizar los servicios de asistencia, y particulares para favorecer a determinados grupos (mujeres, niños, jóvenes, pueblos originarios, entre otros).

Sobre la gestión de políticas públicas en el sector judicial ¿qué conocimientos y experiencias se pueden extraer del caso chileno?. Algunas observaciones:

Primero, la modernización de la justicia debe ser un proceso gradual, no debe ser abordada a partir de los temas polémicos que dividen a la población, porque existe alta probabilidad de fracaso. En un contexto de transición política (régimen autoritario a régimen político democrático, con dinámicas de procesos de cambio en las elites), y altos niveles de polarización, como ocurrió en Chile al comenzar la década de 1990, el propósito de avanzar en los temas de modernización judicial demanda un esfuerzo estratégico por tratar los temas de la justicia separadamente de los temas que dividen.

Segundo, condición necesaria para que las iniciativas de reforma de la justicia tengan éxito es alcanzar el compromiso de los actores corporativos de la sociedad, especialmente la burocracia estatal, los operadores del sistema judicial, y actores privados de liderazgo (empresariales y mediales en el caso chileno). Indicadores del compromiso son decisiones colectivas, en torno a las cuales hay acuerdos de diversos actores –diversos en intereses y convicciones-, que generan una obligatoriedad en la sociedad, tales como son las reformas legislativas y la distribución de recursos.

Tercero, la existencia de instancias de producción y difusión de conocimientos, tales como centros académicos y de investigación, pueden ser centrales en los procesos de modernización. A mayor diversidad y variedad de actores intelectuales, mayores serán las posibilidades del cambio y de renovación. El caso chileno muestra, asimismo, que los conocimientos por sí mismos no son condición

suficiente, pues es necesario que existan vías de interacción o variables que intervengan favorablemente en la promoción de esos conocimientos hacia las políticas públicas (tales como conexiones con partidos políticos, relaciones en redes sociales, y muy especialmente coyunturas y oportunidades que no siempre se dan).

Capítulo 2. Estado actual del sistema de administración de justicia en Chile

En este capítulo sintetizaremos brevemente la situación del sector justicia antes de las reformas más importantes de los últimos doce años, para luego dar cuenta de los principales cambios experimentados en el sector fruto de ellas. El análisis se hará siguiendo las mismas cuatro líneas antes desarrolladas. El capítulo no incluye consideraciones que tengan carácter prospectivo, ni evaluaciones, ni perspectivas de organizaciones de la sociedad civil, por quedar éstas situadas en los capítulos 3 y 4 del informe. El capítulo concluye con una síntesis de indicadores que evidencian los efectos de las iniciativas de modernización en el sector.²⁴

1. Justicia penal

El sistema procesal penal del vigente durante el siglo XX y aún en la actualidad en la mayor parte del territorio chileno, ha consistido en un sistema de enjuiciamiento de corte inquisitivo cuya estructura básica se remonta a épocas de la colonia, plasmada en un Código de Procedimiento Penal del año 1.906 que en poco alteró la estructura anterior. El procedimiento consiste en dos fases, el sumario y el plenario, siendo el mismo juez del crimen quien actúa en ambas. El sumario es secreto, discrecional, y tiene por finalidad investigar, establecer grados de participación y responsabilidad. En la práctica, todo el procedimiento es realizado

²⁴ . Como referencia, los trabajos más completos sobre este tema han sido publicados por el Centro de Estudios Públicos (Valenzuela, Eduardo, Proposiciones para la Reforma Judicial, CEP, Santiago 1991) y la serie de Cuadernos de Análisis Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales; en particular por Carlos Peña (Peña, Carlos, “Los abogados y la administración de justicia: resultados de una encuesta sobre el funcionamiento del Poder Judicial”, en: Valenzuela, ob. Cit, 367-395, y Peña 1993). Aquí, según se ha indicado, y siguiendo a Peña y otras fuentes complementarias, ofreceremos una breve descripción del sistema de administración de justicia en Chile previo a las reformas más relevantes de la década de 1990, con el objeto de referir después, específicamente, a los cambios que se introducen con los proyectos de reforma, y el análisis de cada una de las líneas que han sido definidas previamente como centrales.

por personal asistente del juez, por diversos problemas latamente documentados²⁵. La prisión preventiva opera en buena medida como un sistema de pena anticipada. El plenario, que debiera ser la etapa contradictoria, en la práctica casi no existe. Las reglas para apreciar el valor probatorio de la prueba son más o menos rígidas, y dan lugar a sentencias llenas de citas de fojas y artículos de códigos y leyes, sin una explicación razonada de fondo respecto a la resolución²⁶.

El procedimiento ha sido objeto de críticas desde hace varias décadas por las siguientes razones: el mismo órgano del Poder Judicial, juez del crimen, tiene la función de investigar, procesar y sentenciar, por lo que no habría condiciones objetivas de imparcialidad. En la práctica, los actuarios, funcionarios subalternos, son quienes llevan la causa. Los inculpados, por su parte, no pueden ejercer su función de ciudadanos provistos de derechos en conflicto con el estado, pues dentro del procedimiento serían simples objetos de investigación, subordinados a las decisiones del juzgado, una de las cuales podría ser de prisión preventiva, con las consecuencias que ello significa. Los fundamentos de las decisiones no son conocidos, el acceso a los expedientes está impedido por trabas legales y fácticas²⁷, y los procesos son extremadamente largos y costosos²⁸. Finalmente, las víctimas no desempeñan una función relevante en el proceso²⁹. En definitiva, éstos y otros cuestionamientos, todos en conjunto, apuntan al hecho que el sistema de administración de justicia penal, tradicional, funciona con problemas estructurales que demandan cambios profundos, integrales³⁰.

Para enfrentar estas deficiencias, tal como ya se señaló, se emprendió una reforma refundacional, tendiente a sustituir por completo tal sistema de carácter

²⁵ . Mayor precisión en Riego, Cristian, "La Reforma Procesal Penal Chilena", en: Cuadernos de Análisis Jurídico, Nr. 38, 1998, 17-21

²⁶ . Peña 1991, 381 y 1993, 327.

²⁷ . Peña 1991, 375-387.

²⁸ . Vargas, Juan E. y Correa, E., Diagnóstico del Sistema Judicial Chileno. Antecedentes para su modernización, CPU, Santiago 1995, p., 42.

²⁹ . La víctima es un actor de escasa consideración, no tiene una calidad jurídica definida en el procedimiento, no es parte del proceso, salvo si realiza una querrela.

inquisitivo y escrito por una acusatorio y oral. La reforma significó un gran esfuerzo tanto técnico como político, por lo que bien vale ser evaluado, no sólo en cuanto a sus resultados sino como proceso en sí mismo.

En lo más visible, la reforma logró materializarse a través de la aprobación, casi siempre por unanimidad, de las diversas reformas constitucionales y legislativas que exigía: Reforma a la Constitución Política (Ley 16.519 de 1997); Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley 19.640 de 1999)³¹; Nuevo Código Procedimiento Penal (Ley 19.696 del 2.000); Ley de Defensa Pública en materia Penal (Ley 19.718 del 2.001)³²; Modificación al Código Orgánico de Tribunales (Ley N°19.665, del 2.000), y Ley adecuadora de la legislación chilena a la reforma procesal. Esas leyes se encargaron de crear una instancia de coordinación al más alto nivel de las diversas instituciones involucradas en el proceso de implementación.

Según se informó en el capítulo 1, la Reforma ha comenzado a ser puesta en práctica gradualmente en el territorio nacional: primero, en diciembre del año 2.000, en las regiones IV y IX, a continuación en las regiones II, III y VII, después, en diciembre del 2.001, en las regiones I, XI y XII. En diciembre del 2002 seguirán las regiones V, VI, VIII y X, hasta llegar a la Región Metropolitana en diciembre del 2.004³³. La marcha blanca supone numerosos trabajos preparatorios, y, asimismo,

³⁰. Vargas 1999, 182

³¹. Es un nuevo organismo técnico especializado, autónomo, jerarquizado, dirigido por un Fiscal Nacional, y conformado por una estructura de fiscales regionales y fiscales adjuntos, su función es la de encargarse de la investigación del delito, tiene la atribución de dirigir a la policía y a los órganos auxiliares de la justicia penal en el proceso, prepara y formula la acusación, tiene la carga de la prueba y sostiene la pretensión penal hasta el término de la audiencia oral.

³². La Defensa Nacional es un órgano descentralizado autónomo en lo funcional, con patrimonio propio, dirigido por un Defensor Nacional, y conformado por defensorías regionales y locales. Antes de ser promulgada la ley, el Ministerio de Justicia implementó en algunas regiones piloto un programa de defensoría penal pública. El programa contempló diseño organizacional, determinación de estructura de costos, solicitud de financiamiento a través del Ministerio de Hacienda, selección de abogados defensores o por concurso público, capacitación institucional, interinstitucional e internacional (pasantías en defensorías de Estados Unidos), infraestructura y equipamiento, puesta en marcha. Las localidades donde se ubicó oficinas del programa de defensoría son: La Serena, Ovalle, Illapel, Vicuña (IV Región), Temuco, Angol, Villarrica, Pitrufquen, Victoria, Nueva Imperial, Lautaro, Loncoche, Toltén y Carahue (IX Región).

³³ Originalmente se planificó la implementación en la Región Metropolitana el 2.002 y en las regiones I, V, VI, VIII, X, XI, XII el 2.001. Sin embargo, teniendo en cuenta que la implementación en la Región Metropolitana demandará un gran esfuerzo y muchos recursos, el Ministerio de

los entes gestores e implementadores desean que la gradualidad vaya dando la posibilidad de ir aprendiendo y perfeccionando el nuevo sistema. De allí que el proceso sea concebido paulatinamente en el territorio nacional.

Los principales actores del nuevo sistema de procedimiento penal son los siguientes:

El Ministerio Público, cuya función es la de instruir la investigación, solicitar la aplicación de medidas cautelares –prisión preventiva u otra-, proteger a las víctimas, y sustentar la acción penal³⁴. Al Fiscal Nacional corresponde fijar los criterios de actuación del Ministerio Público, dictar las instrucciones generales para el adecuado cumplimiento de las tareas de dirección de la investigación, tanto para ejercicio de la acción penal como para la protección de las víctimas y testigos. Asimismo debe fijar los criterios que se aplicarán en materia de recursos humanos, de remuneraciones, de inversiones, de gastos de los fondos respectivos, de planificación del desarrollo, de administración y de finanzas.

El Fiscal Nacional es designado de una quina de abogados (que tengan a lo menos diez años de experiencia y no menos de cuarenta años), confeccionada por la Corte Suprema, de la cual el Presidente de la República elige a uno, que debe ser ratificado por los dos tercios de los miembros del Senado, y quien ejerce el cargo por diez años, sin posibilidad de reelección. Los fiscales regionales son designados por el Fiscal Nacional, de una terna propuesta por la Corte de Apelaciones de la región, que debe incluir abogados de mínimo treinta años de edad y con experiencia mínima de cinco años en ejercicio de la profesión. Los fiscales adjuntos son designados por el Fiscal Nacional, en base a la propuesta de una terna que le entrega el Fiscal Regional respectivo, la cual se genera por un

Justicia propuso un proyecto de ley para alterar el cronograma original (ver sitio Web elaborado por la Unidad de Modernización Judicial de la Comisión Andina de Juristas, ya citado)

³⁴. Hay un Fiscal Nacional, Guillermo Piedrabuena, y cuando el nuevo sistema esté funcionando en todo el país deberá haber 16 Fiscales Regionales y hay que decir que habrá esa cantidad cuando el sistema esté en régimen 625 Fiscales Adjuntos (quienes serán los encargados del trabajo directo en los casos).

concurso público, al cual pueden postular personas que cumplan con los requisitos de ciudadanía y de poseer el título de abogado. El Fiscal Nacional y los fiscales regionales sólo pueden ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados, o de diez de sus miembros, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones.

Los fiscales hacen sus indagaciones sin restricciones o limitaciones jurisdiccionales, salvo cuando ellas importen la afectación de ciertos derechos personales, disponen del servicio de Investigaciones o Carabineros, y tienen unidades de apoyo a las víctimas, cuya función consiste en prepararlas para enfrentar de mejor forma el juicio oral. Por esa razón disponen de personal especializado, tales como asistentes sociales y psicólogos, entre otros³⁵.

La Defensa Penal Pública, cuya finalidad esencial es garantizar la defensa técnica de todos los imputados que carezcan de recursos para contratar su propia defensa en el proceso que inicia el fiscal. Si el imputado dispone de recursos, entonces puede ser defendido por un Defensor público a condición que pague un arancel previamente establecido por ley. En definitiva, este sistema persigue materializar el derecho de toda persona a ser defendido cuando es inculpado. El sistema de defensa es complejo, estando integrado por un subsistema público, a cargo de las Defensorías Nacional y Regionales y otro privado, en manos de estudios de abogados seleccionados mediante licitaciones. Pero hasta la fecha no se ha dado inicio al sistema de licitaciones.

La Defensoría Nacional, es un servicio público descentralizado funcionalmente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia, y cuya principal

³⁵. Estas unidades debieran ir formando redes de apoyo con instituciones y organizaciones públicas y privadas, con el objeto de derivar allí durante el juicio a quienes lo requieran.

función consiste en coordinar y apoyar el trabajo de los defensores regionales y locales.

EL Defensor Nacional es designado por el Ejecutivo, ejerce el cargo por diez años, sin posibilidad de reelección. Los defensores regionales son designados por el Defensor Nacional, luego de un concurso público, duran cinco años en el cargo y pueden participar nuevamente en el proceso de elección. Los requisitos que deben cumplir quienes postulan al cargo son idénticos a los que deben cumplir los Fiscales Regionales. Por su parte, los defensores locales son elegidos por el Defensor Nacional a propuesta del Defensor Regional respectivo, deben ser ciudadanos y poseer el título de abogados³⁶.

Jueces de Garantía, quienes deben cautelar los derechos de los imputados y demás intervinientes en el procedimiento (víctimas, testigos, sociedad)³⁷. El Juez de Garantía tiene además las siguientes funciones: dirigir la audiencia de preparación, formalizar acuerdos, resolver en audiencias las autorizaciones, diligencias y demás peticiones que presente el fiscal y el defensor. El juez de garantía está en condiciones de contribuir a una solución del caso por medio de la formalización de una salida alternativa, como son la suspensión condicional del procedimiento y el acuerdo reparatorio, y dictando sentencia en los procedimientos abreviados o el juicio simplificado³⁸. Los nombramientos de los jueces de garantía se realizan en base a lo dispuesto por el Código Orgánico de los Tribunales, reformado, y la preparación recibida en la Academia Judicial es un factor relevante.

³⁶ Hay un Defensor Nacional Subrogante, Claudio Pavlic , y cuando el nuevo sistema esté funcionando en todo el país deberá haber 14 Defensores Regionales y 417 Defensores locales (quienes serán los encargados de la defensa de los inculcados, de modo que exista un adecuado equilibrio frente al accionar de la parte acusadora en el proceso).

³⁷ Cuando el sistema esté funcionando en todo el país debiera haber 413 Jueces de Garantía.

³⁸ El acuerdo reparatorio consiste en una forma de resolución de conflictos distinta al Juicio Oral, cuya prioridad es la reparación del delito o la superación de la injusticia. El procedimiento abreviado consiste en una negociación entre el fiscal y el defensor o el imputado, en la cual el primero ofrece una sanción determinada a cambio de no llegar a la fase del juicio oral. Bajo esta modalidad, el caso debiese quedar resuelto en la audiencia de preparación del juicio oral, destinada a validar los resultados obtenidos en la investigación.

Tribunal Oral en lo Penal, compuesto por tres jueces letrados, quienes deben juzgar en forma colegiada respecto a los casos que ante ellos presenten los fiscales y defensores en audiencia oral³⁹. El juicio oral ante el Tribunal consiste en una sola audiencia, donde se escuchan los alegatos del Fiscal y del Defensor y se presentan las pruebas. El tribunal debe fallar en un lapso de tiempo de 24 horas, pero puede tomarse hasta 30 días para decidir la pena. El nombramiento de estos jueces se verifica en base a los mismos procedimientos ya indicados para la selección de jueces de garantía.

La participación e interacción de todos los actores indicados debiera generar condiciones favorables para el debido proceso, notoriamente mejores que en el antiguo sistema. Una característica esencial del debido proceso consiste en la separación de las funciones de investigación y juzgamiento. Esas funciones quedan entregadas a dos órganos distintos, a saber, la investigación a cargo de la fiscalía y sus servicios de apoyo, y el juzgamiento corresponde al Tribunal del Juicio Oral. Por lo tanto, los jueces del tribunal, apartados de la función de investigación, debieran quedar en mejores condiciones de informarse, discernir y evaluar con imparcialidad para dictar la sentencia.

En el nuevo sistema, la fase de indagación del fiscal no tiene carácter formal, y por lo tanto debiera estar exenta de trámites y ritualidades. Las relaciones entre el fiscal, el defensor, y las organizaciones que colaboran - Policía, Servicio de Registro Civil, Servicio Médico Legal, entre otros- debiesen ser directas, flexibles, y complementarias. Con el mismo propósito de flexibilizar y acelerar los procesos, el nuevo sistema debiera hacer innecesarios los trámites y las instancias prolongadas, y dar lugar a concentrar en pocas audiencias la solución de casos, por acuerdo de las partes en la primera fase –inculpado, fiscal, defensor, juez de

³⁹. Cuando el sistema esté funcionando en todo el país debiera haber 396 Jueces en lo Penal. Los Juicios Orales se desarrollan en audiencias donde se formulan las acusaciones por parte del Fiscal, se plantea la defensa por parte del acusado y se presentan las pruebas. Estos se realizaran

garantía- o llegando a la instancia del Tribunal Oral, en la segunda fase. Asimismo, en la misma dirección, la oralidad en segunda fase sustituye largos expedientes que en el antiguo sistema sólo contribuyen a burocratizar, entorpecer y retardar la causa.

La oralidad pasa a ser una garantía relevante en el nuevo sistema, y ello significa, en la práctica, numerosas audiencias orales, destinadas a resolver cuestiones de procedimiento, y el juicio oral y público. En estrecha relación con la oralidad en los procedimientos, en el nuevo sistema las personas tienen oportunidades para ver a los jueces, y ello contrasta con la operatividad del sistema inquisitivo tradicional, en el cual los actuarios, secretarios, hacen de verdaderos intermediarios entre el inculcado y el acusador/juez.

En el nuevo procedimiento, los hechos y las circunstancias de la causa pueden ser probados por cualquier medio en el juicio oral, previo conocimiento y control del juez de garantía, quien se orienta por procedimientos preestablecidos. La valoración de si determinados medios son pruebas o no corresponde a los jueces del Tribunal Oral, ciñéndose éstos a ciertos requisitos preestablecidos en el procedimiento y conocimientos adquiridos. En otras palabras, se terminan las reglas más o menos rígidas que existían en el antiguo procedimiento penal para apreciar la prueba, evaluar y dictar sentencia, citándose artículos, y en lugar de ello el nuevo proceso demanda un razonamiento que demuestre capacidad de aplicación de normas a casos concretos, capacidad de análisis racional de situación y de perspectivas involucradas, y capacidad de discernimiento jurídico. A modo de ilustración, el tribunal podrá admitir testigos inhábiles o de oídas, quienes son tratados en inferioridad de condiciones probatorias por el sistema tradicional, podrá admitir peritajes realizados en condiciones diferentes al antiguo procedimiento, si cumplen con los requisitos de tales, finalmente podrá considerar que ciertas presunciones, no admisibles en el sistema tradicional, lo sean.

ante un Tribunal Colegiado integrado por tres jueces los cuales decidirían el asunto, con la presencia permanente del Fiscal, el acusado y su defensor.

La o las víctimas debieran ser una parte central en el nuevo procedimiento, con sus derechos garantizados y capacidad de participación en el mismo. En su condición de víctima y de parte, los fiscales y servicios de apoyo (policías, investigadores, unidades de apoyo a las víctimas y sus redes) deben facilitar y estimular su participación, protección y seguridad⁴⁰.

Por otra parte, los mecanismos de resolución de conflictos incorporados en el nuevo procedimiento penal debieran ser buenos para el acceso a la justicia y ser de utilidad social, al significar una contribución a la descongestión del sistema de administración de justicia⁴¹. Sólo un bajo porcentaje de los casos debiera llegar a la fase del juicio oral. La mayor parte debiera encontrar salida por vías alternativas, tales como los acuerdos reparatorios y la suspensión condicional del procedimiento. El procedimiento abreviado, sin corresponder a la categoría de salidas alternativas, debiera contribuir a los mismos propósitos sociales y de descongestión del sistema.

En el período de transición desde el sistema tradicional al nuevo sistema de administración de justicia, las actividades de capacitación y entrenamiento debieran cumplir la importante función de socializar a los operadores más directos – jueces, fiscales, defensores, policías, etc.- en los propósitos de la reforma y en la aplicación de su mecánica para alcanzar los mismos. Por lo tanto, junto a las actividades de formación de la Academia Judicial, desde la puesta en marcha del proceso, ha habido un gran esfuerzo de capacitación a todo nivel (tribunales, servicios penitenciarios, policías, otros), y hay gran cantidad de recursos destinados a esas actividades.

⁴⁰. Cabe recordar que la víctima es un actor de escasa consideración en la estructura del Código de Procedimiento Penal tradicional, aun vigente. No tiene calidad jurídica definida, no es parte del proceso, salvo si realiza querrela, y no juega un rol decisivo en este ámbito, siendo obviada en las decisiones que puedan incluso llegar a vincularle más poderosamente en el proceso. En el nuevo procedimiento, los fiscales y jueces de garantía deben velar por la protección de la víctima y de sus derechos en todas las etapas del procedimiento.

⁴¹. Razones desarrolladas en Duce, Mauricio, “Las salidas alternativas y la reforma procesal penal chilena”, en: Cuadernos de Análisis Jurídico, Nr. 38, 1998, 191-196.

La infraestructura física constituye otra condición importantísima para que el sistema pueda funcionar. Por lo tanto hay una gran asignación de recursos para el mejoramiento de infraestructuras, tales como complejos penitenciarios, edificios para tribunales, fiscalías y defensorías⁴².

En el corto tiempo transcurrido desde la implementación de la reforma se han constituido ya variadas instancias con responsabilidad en el seguimiento y la evaluación y se cuenta con algunos informes fruto de su trabajo.

Un informe de la Comisión creada por el Ministerio de Justicia,⁴³ elaborado entre los meses de septiembre y octubre de 2.001 de Evaluación de la Reforma, sintetiza información cualitativa y cuantitativa sobre avances, obstáculos y problemas de la marcha de la reforma en dos regiones. La Comisión concluyó que la puesta en marcha de la reforma ha resultado ser en términos generales exitosa, y los problemas que aparecen son razonables para un cambio de envergadura como el introducido. Las nuevas instituciones y procedimientos funcionan –por ejemplo, oralidad de procesos, relación directa de jueces, fiscales y defensores con casos y pruebas, apreciación directa de las mismas y no a través de extensos sumarios por escrito -, y los actores reconocen las ventajas del nuevo sistema por su transparencia, rapidez y servicio para la solución de los conflictos penales complejos. Las principales dificultades detectados por la Comisión en las dos regiones investigadas consisten en deficiente coordinación interinstitucional, insuficiente diálogo entre actores institucionales involucrados, falta de uniformidad

⁴². El Ministerio de Justicia estima que condiciones previas para la marcha del nuevo sistema en la Región Metropolitana son el nombramiento y capacitación de más de 2,700 funcionarios (jueces, fiscales, defensores y administrativos) y la adecuación de 48 inmuebles que deberán albergar 35 juzgados de garantía y tribunales orales, 27 fiscalías y 17 defensorías penales públicas (sitio Web del Ministerio Justicia; [El Mercurio, 10.08.2001](#))

⁴³. Integrada por R. Blanco, Asesor del Ministro de Justicia; C. Riego, Investigador de la U. Diego Portales; C. Valdivieso, Gerente de Fundación Paz Ciudadana, J. E. Vargas, Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, y M. Fuentes como ayudante por la Fundación Paz Ciudadana. Se desplazó a dos regiones donde se ha puesto en marcha la reforma, realizó entrevistas con operadores del sistema, y revisó materiales y antecedentes, tales como estadísticas, resultados de encuestas de percepción pública. Su trabajo concluyó con la elaboración del INFORME COMISIÓN DE EVALUACIÓN, Santiago, Octubre de 2001.

y estandarización de los procedimientos de acción, y carencia de condiciones legales para el buen funcionamiento. Las recomendaciones son las siguientes: destinar recursos públicos a la evaluación regular y afinar los instrumentos de evaluación; generar instancias modernas y eficaces de coordinación, que den lugar a una retroalimentación efectiva en el sistema, especialmente entre fiscales y policías, y en la relación del mismo con las organizaciones extrajudiciales; dotar a los funcionarios policiales de facultades adicionales, por ser necesarias para el ejercicio adecuado de sus funciones; emprender reformas con el propósito de mejorar los procedimientos para el tratamiento de ilícitos menores (monitorio y simplificado) y para llegar al procedimiento abreviado, y reestructurar los tribunales con el fin de aprovechar la capacidad ociosa que muestran los orales; realizar más capacitación para estandarizar procedimientos; mejorar la difusión de la reforma en la ciudadanía por los medios de comunicación y mediante la realización de actividades con organizaciones específicas; perfeccionar la gestión para racionalizar el trabajo en todas las instituciones intervinientes y evitar la sobrecarga, focalizando la atención en la dirección estratégica y la planificación. De manera concreta, la Comisión propuso la elaboración de un proyecto de ley para introducirle las siguientes modificaciones al nuevo sistema: ampliación de facultades policiales para incrementar su eficacia operativa en la prevención de delitos⁴⁴, simplificación de la realización de exámenes corporales con consentimiento del imputado, mayores posibilidades de aplicación del procedimiento monitorio en todos aquellos casos en que el fiscal busca la aplicación de una pena de multa; perfeccionar el procedimiento simplificado facilitando al máximo su tramitación, en especial la producción de pruebas, dejando para un juicio oral normal todos los simples delitos; modificaciones destinadas a estimular el uso del procedimiento abreviado por medio del conocimiento y consentimiento del imputado, posibilidad que el fiscal solicite una pena rebajada respecto a la establecida por la ley si el procedimiento abreviado

⁴⁴ . Facultades de arresto o detención para garantizar comparecencia ante el tribunal, traslado al cuartel policial de personas sorprendidas *in fraganti* en ejecución de delitos, practicar examen de vestimentas, equipajes o vehículos, conducir personas sospechosas a unidades policiales

tiene lugar, y mayor flexibilidad para que el fiscal lo plantee al juez de garantía; incluir entre las responsabilidades del fiscal la tarea de dar inicio a la persecución penal de irregularidades o posibles delitos en el proceso de detención. Finalmente, reconociendo que en la práctica la mayor parte de los casos se van resolviendo por la vía del llamado procedimiento simplificado, sin llegar a juicio oral, y con el objeto de racionalizar mejor los costos del sistema, la Comisión propone integrar funcional y administrativamente los tribunales de garantía y orales, quedando eliminada la diferenciación orgánica entre los dos tipos de jueces e integrando el aparato administrativo de los dos tribunales en uno solo.

En el informe de evaluación realizado por las Universidades de Chile y Diego Portales, en el marco del Proyecto de Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina, del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), se entrega una evaluación bastante positiva de la implementación de la Reforma Procesal Penal, en base a observaciones sobre el desempeño de los diferentes operadores del sistema (tribunales, fiscalía, defensoría, policías), el grado de transparencia del sistema respecto al público, la atención a las víctimas y el uso de medidas cautelares⁴⁵. “En general, nuestra percepción es que el proceso de implementación de la reforma en Chile -en la parte realizada- puede ser considerado bastante exitoso. Aun cuando algunos de los problemas detectados por este estudio, por la comunidad legal o por la ciudadanía puedan generar la impresión contraria, lo cierto es que Chile está logrando instalar la reforma de un modo que, en líneas gruesas, va crecientemente conformando lo planificado: la agenda de transición se está cumpliendo, se han instalado tribunales completamente nuevos y estos están realizando en una razonable medida y crecientemente las nuevas funciones y abandonando las antiguas prácticas, se ha creado un Ministerio Público y una Defensoría Penal Pública, cada uno de ellos dotados de infraestructura y personal que ha sido de hecho

cercanas para fines de identificación y toma de huellas digitales, pudiendo ser mantenidas hasta por seis horas, ampliación de facultades para allanar lugares cerrados.

⁴⁵. Véase Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina, Redactor: Andrés Baytelman, U. Diego Portales y U. De Chile, Santiago 2002.

instalado los recursos se están ejecutando en las cada una de las instituciones está funcionando. Cada una de estas instituciones está cumpliendo en grados muy razonables sus funciones dentro del sistema. La oralidad también se ha instalado como el principal paradigma procesal en las nuevas prácticas, las audiencias son, en grandes rasgos, genuinas audiencias y la reforma ha de hecho instalado un proceso penal en el que el Ministerio Público debe probar su caso con evidencia obtenida a través de su investigación independiente, litigándola oralmente, contra un defensor y frente a jueces imparciales. A todo ello debe agregarse una alta motivación y sentido de cambio exhibido por todos los actores -incluso los tradicionalmente más conservadores- una ausencia casi absoluta de problemas de corrupción dentro del sistema, y prácticas de selección de personal, de control y de acceso a la información que llevan mucha ventaja en términos de transparencia respecto de lo que nuestro país a conocido nunca. Todo lo anterior, en un contexto de derechos bastante intensos de las partes, tanto del imputado como de la víctima. Los aspectos problemáticos, que debieran mejorar, dicen relación con coordinación y en general errores que el informe considera de aprendizaje”.

No obstante, observa el informe, los problemas de mayor complejidad radican en el surgimiento de prácticas o lógicas tradicionales, disfuncionales al nuevo sistema, y que representan un riesgo muy importante para el éxito definitivo de la reforma. Areas muy concretas, donde el informe sugiere que deberá haber progresos, son las siguientes: vacíos en gestión y coordinación, dificultades en cumplimiento de roles en los tribunales –definición y demarcación de roles-, desajustes en tiempos para tomar decisiones, en contexto de un sistema donde todos están aprendiendo.

Los casos de delitos más graves parecen estar recibiendo tratamiento más rápido y directo en el nuevo proceso, si se compara con la duración estimada que habrían tenido en el sistema de pre-reforma⁴⁶. Las víctimas tienen la posibilidad concreta de recibir protección (vía audiencias reservadas, testimonio de menores

⁴⁶. Véase más adelante, indicadores.

sólo ante jueces, protección policial), atención especializada y reparaciones por los daños.

2. Acceso a la Justicia

La asistencia jurídica pública y gratuita tiene por función facilitar el acceso a la justicia, dando atención a aquellas personas que no tienen recursos. En este sentido, se reconoce que ellas deben gozar del derecho a ser atendidas gratuitamente por los funcionarios, abogados y procuradores designados para tales efectos. Por lo tanto, la asistencia jurídica es una condición necesaria para el ejercicio y la protección de derechos de los sectores más desprotegidos de la población.

El servicio de asistencia jurídica ha adoptado la modalidad de Corporaciones de Asistencia Judicial⁴⁷. Esas organizaciones, cuatro en total, poseen personalidad jurídica, patrimonio propio, carecen de fines de lucro, son gobernadas por un Consejo Directivo, presidido por el Secretario Regional Ministerial (SEREMI) y representantes de diversas corporaciones⁴⁸, y reciben subvenciones del Ministerio de Justicia. Sus funciones consisten en otorgar asistencia judicial y prestar servicios jurídico-sociales a las personas de escasos recursos. Ellas celebran convenios con las municipalidades de todo el país, con el objeto de atender consultorios y financiar algunas de sus actividades. Su personal consiste en abogados y egresados de las facultades de derecho, postulantes al título de abogado, quienes por ley deben realizar su práctica en estas Corporaciones. En el

⁴⁷ . Los antecedentes históricos de las corporaciones se remontan a las primeras décadas del siglo XX, cuando eran las Asociaciones de Abogados, y más contemporáneamente el Colegio de la orden, las organizaciones que cumplían esta función. Las Corporaciones fueron creadas mediante las leyes de 17.995 y 18.362 de 1981 y 1987 respectivamente. Sobre el tema del acceso a la justicia y la asistencia judicial gratuita, véase Vargas, Juan E. y Correa, E., Diagnóstico del Sistema Judicial Chileno. Antecedentes para su modernización, CPU, Santiago 1995, Cap. 3. Acceso a la Justicia.

⁴⁸ . Entre otras atribuciones, junto con aprobar el presupuesto anual de la institución y definir los lineamientos generales del accionar de ésta, el Consejo designa al Director General, encargado de la administración y funcionamiento de la institución, fijando además las políticas de desarrollo, proyectos y metas a cumplir. En la línea operativa se encuentran las direcciones zonales, cada una

caso de fallar este sistema público existe el llamado turno judicial al que están obligados a colaborar todos los abogados del país, sin remuneración alguna y, obviamente, tampoco sin que haya ningún tipo de control respecto a la calidad de su trabajo. A lo anterior se suman otras instituciones que prestan asistencia judicial gratuita, tales como clínicas jurídicas universitarias, instituciones de beneficencia y otras organizaciones no gubernamentales⁴⁹. Esos servicios de asistencia judicial gratuita resultan ser indispensables en el ámbito de la justicia penal.

El régimen procesal y la asistencia judicial han ido acumulando problemas, en la práctica han funcionado con numerosas deficiencias, identificadas plenamente desde hace décadas⁵⁰. Aquí cabe reiterar, a modo de ilustración, ritualismo excesivo y carencia de flexibilidad, falta de personal y recursos para atender una demanda en crecimiento, falta de división del trabajo y especialización de los tribunales, y consecuentes problemas de coordinación, ausencia de criterios informados y razonados para la discriminación entre cuestiones que necesiten de proceso judicial o no. Ese tipo de problemas genera un sistema deficiente, donde los jueces están atiborrados de casos, muchos de los cuales tienen una demorosa tramitación, mientras que otros quedan pendientes, sin solución. En el ámbito de la asistencia judicial, los sectores más desprotegidos son dependientes de una defensa gratuita de mala calidad –en manos de estudiantes o de abogados carentes de incentivos-, y con ello se ve afectado su acceso igualitario a la justicia.

En buena medida la propia Reforma Procesal Penal viene a resolver varias de las deficiencias anotadas, al menos en el ámbito de la justicia del crimen. Tal como se ha dicho, esta reforma establece posibilidades mucho más amplias y reales para ejercer el derecho a defensa durante el juicio. Pero más allá, establece toda una

a cargo de una jurisdicción territorial que comprende un conjunto de comunas y sus respectivos consultorios.

⁴⁹ . Por ejemplo, la Fundación de Asistencia Legal de la Familia que entrega asistencia legal a menores, patrocinando a las madres, con cinco consultorios en la Región Metropolitana; sobre el tema véase www.minju.cl.

institucionalidad nueva para asegurar que en la práctica esos derechos puedan materializarse, a través de la creación del ya descrito Sistema Nacional de Defensa Penal Pública. Este nuevo sistema es capaz de garantizar, tal como en los hechos está sucediendo en las regiones donde la reforma se está aplicando, que todo imputado pueda contar con un abogado gratuito, si carece de medios para solventarlo, y que lo defienda durante todo el juicio.

Independientemente de esta reforma y de los efectos que ella sin dudas tendrá sobre los estándares exigibles en el futuro a cualquier defensa gratuita, más allá del área penal, en el período de estudio es posible constatar cambios relevantes dentro de los servicios de asistencia jurídica gratuita. El punto de partida de las transformaciones ha sido las Corporaciones de Asistencia Judicial en el país. En el caso de la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana, por ejemplo, tras varias evaluaciones, el diagnóstico indicó que adolecía de múltiples dificultades, que significaban graves problemas organizacionales, y se emprendieron reformas. En una primera etapa, el objetivo fue dotar a la Corporación de una estructura organizacional que permitiera mejorar las formas de funcionamiento, y con ello la consecución de los objetivos de la institución. Otro aspecto que el Ministerio de Justicia fijó como prioritario fue el mejoramiento salarial de los funcionarios.

El proyecto de modernización, que significa un importante aumento en el presupuesto, está unido a la obtención de determinados resultados: mejorar el acceso a la justicia y cobertura; modernizar la gestión; mejorar la calidad de la atención; establecer remuneraciones competitivas para el personal; mejorar el clima organizacional; mejorar la imagen corporativa; reestructurar y mejorar el diseño organizacional; preparar a la institución para la gran reforma a la Justicia. El aumento de horas profesionales en la mayoría de los consultorios y la efectiva supervisión del cumplimiento de la jornada extendida ha dado lugar al incremento

⁵⁰ . Véase por ejemplo Varios autores, Justicia y sectores de bajos ingresos, Ed. Jurídica Ediar-Conosur, Santiago, 1988; Riego 1998, 17-23.

de las atenciones desde 1997. Asimismo se han logrado importantes avances en infraestructura y equipamiento⁵¹.

Las Corporaciones de Asistencia Judicial han ido especializando las atenciones en sus consultorios, en diversas materias, tales como Derechos Humanos, Mediación, Centro de Violencia Intrafamiliar, etc. Las Corporaciones tienen unidades de consultorios jurídicos al interior de algunas cárceles. Asimismo, las corporaciones desarrollan actividades de extensión y de prevención, a través de charlas comunitarias en colegios y la participación en seminarios, con el fin de otorgar orientación y habilitar a la ciudadanía para que esté informada de sus derechos.

La Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana tiene desde 1996 un Centro de Mediación. En el Centro son atendidos conflictos familiares y de vivienda. Menores costos económicos, rapidez, y confidencialidad para los usuarios del proceso, son las mayores ventajas de este sistema alternativo de acceso a la justicia. Entre las múltiples ventajas que otorga la mediación, destaca su bajo costo, considerablemente menor que cualquier causa judicial. Además, en comparación a un juicio, la mediación es más rápida. Ella contribuye actualmente a la descongestión de los Tribunales de Justicia.

La Corporación trabaja coordinadamente con municipios para los consultorios, organismos públicos como el SERNAM, las intendencias, Gendarmería para la atención de los presos y con SENAME, y numerosas OSC que responden positivamente y están involucradas en el tema del acceso (véase apéndice).

⁵¹. Construcción de un consultorio modelo en la Comuna de Recoleta; nuevo consultorio para la comuna de Estación Central; habilitación, con aportes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional Metropolitano, de una sala de capacitación y eventos en el quinto piso del edificio central de la Corporación; implementación con aportes del mismo fondo de cinco unidades móviles para atención jurídica; adquisición de nuevo mobiliario para consultorios y oficinas de la Región Metropolitana.; Compra de tres camionetas para las direcciones zonales; Remozamiento de la fachada de la Corporación; Mejoramiento en dependencias del Edificio Central; Arreglos en Consultorios de la Región Metropolitana; Puesta en marcha de la etapa de informatización a través

Por su parte, la Corporación de Asistencia Judicial de Valparaíso también ha creado y mantienen un Centro de Mediación con objetivos y actividad similares. Si bien aún tímidamente, estos mecanismos alternos de resolución de conflictos ha ido avanzando en diversos ámbitos, especialmente a nivel de las Cámaras de Comercio y comunal.

Como parte de un paquete de medidas de seguridad ciudadana, entre las que se cuentan algunos cambios legislativos, ya indicados (véase capítulo 1), se están creando centros integrales para la atención de víctimas de delitos violentos en cada capital de región. Esta iniciativa es innovadora en materia de justicia, ya que tradicionalmente el proceso penal centraba la atención en el delincuente, sin dar atención a las víctimas. El Centro de Atención Integral a las Víctimas está destinado a dar atención a las víctimas y a sus familias

En el tema de la violencia intrafamiliar, junto a los programas comunales, actualmente se están creando centros y oficinas especializadas para el tratamiento de casos y casas de acogida. Pero en el período de vigencia de la Ley (siete años) han ido quedando de manifiesto falencias y su deficiente aplicación. Algunas de ellas son: desconocimiento de los contenidos de la Ley por parte de los funcionarios y profesionales que intervienen; deficiencias en la atención por parte de carabineros y funcionarios policiales; lentitud de los procesos. Por otra parte, al ser una iniciativa parcial, que no consideró si estaban dadas las condiciones en el sistema de administración de justicia para su buen funcionamiento, se agudizaron los problemas en los tribunales. Los casos comenzaron a ser ingresados a los juzgados civiles, tribunales de menores y tribunales del crimen. De este modo, hay varias instancias que operan al mismo tiempo, con criterios distintos.

de la adquisición de computadores gracias al aporte del Gobierno Metropolitano y de la donación del Reino Unido y Finlandia

3. Control de Actos de Gobierno

En materia de control judicial de los actos de las autoridades públicas, dentro de un sistema donde participan varios poderes⁵², la Corte Suprema y las cortes de apelaciones pueden hacer uso de los recursos constitucionales de inaplicabilidad a causa de la inconstitucionalidad de las leyes, de protección frente a amenaza o lesiones de garantías y derechos consagrados por la Constitución, y de amparo por arresto o detención con infracción de lo dispuesto en la Constitución y las Leyes⁵³. Por otra parte, la Constitución da lugar a que los ministros de la Corte Suprema estén en condiciones de ejercer funciones de control en otras instancias del Estado, por el solo hecho de integrar las siguientes instituciones: Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones, Consejo de Seguridad Nacional y Comisión Resolutiva de Libre Competencia.

Otros dos poderes con capacidad de control son el Tribunal Constitucional y la Contraloría General de la República. Se trata de órganos autónomos e independientes de toda otra autoridad o poder, y que tienen por función específica velar por la legalidad constitucional de proyectos legales⁵⁴. La Contraloría es por excelencia la institución que debe controlar la legalidad en la Administración del Estado (Constitución de 1980, arts. 87-89), y por esta vía está en condiciones de ejercer control sobre los actos del Poder Ejecutivo, sus agencias, y todas aquellas organizaciones que reciben subvenciones fiscales⁵⁵

En el período no es posible relevar iniciativas de reforma directas que alteren sustantivamente las facultades y el marco fáctico en que desarrollan sus labores de control las instancias judiciales. Más allá de la importancia que se le ha

⁵². Integrado, además, por la Contraloría General de la República para el control de la legalidad en la administración del Estado, la Cámara de Diputados en cuanto fiscalizador de los actos de gobierno, algunos órganos especializados de fiscalización, tales como las Superintendencias, y los controles jerárquicos y las unidades de control interno de los servicios públicos.

⁵³. Constitución Política de Chile, arts. 19, 20, 21 y 80. Sobre estos recursos, visiones normativas y empíricas en Nogueira, Humberto (ed.), Acciones constitucionales de amparo y protección: realidad y prospectiva en Chile y América Latina, Ed. Universidad de Talca, LOM, Santiago 2000.

⁵⁴. http://www.colegioabogados.org/normas/leyes/17.997-tribunal_constitucional.htm

comenzado a otorgar al tema de la corrupción en el país, que dio lugar a la creación de una Comisión al más alto nivel que estudiara medidas preventivas sobre el tema, en los hechos no se nota en lo judicial cambios de significación.

Como excepción a lo dicho podría mencionarse nuevamente la Reforma Procesal Penal, pues la naturaleza de su diseño convierte al proceso penal en un instrumento mucho más útil para luchar contra la corrupción: publicidad, separación de funciones, mayor capacidad investigativa, etc. Otra excepción son normas que restringen el secreto en las actuaciones públicas, la ley Nro. 18.575 (reformada por la ley sobre probidad pública) las y que limitan prerrogativas de las autoridades, tales como el delito de desacato.⁵⁶

Sin embargo, los mayores avances respecto al poder contralor de la justicia, provienen del aumento en la utilización que en los hechos vienen dando los ciudadanos y los propios tribunales de facultades existentes con anterioridad. Ello va de la mano de la extensión del ya mencionado recurso de protección, que de ser algo muy excepcional, al final del período ha pasado a convertirse en una acción de gran relevancia y no sólo por su volumen, sino principalmente por la importancia de los asuntos que llegan a resolverse por esa vía. Temas como las películas que los ciudadanos pueden o no ver, o los libros que pueden leer, así como los sistemas de control de la natalidad que pueden usarse en el país, o las tarifas que pueden cobrar los monopolios naturales privatizados, son algunos que han terminado siendo zanjados por los tribunales de justicia por la vía de este recurso de protección.

Este proceso ha sido objeto de muchas críticas, fundamentalmente debido a la falta de consistencia en las resoluciones en cuestiones tan trascendentes. En

⁵⁵. Mayor información en <http://www.contraloria.cl/>.

⁵⁶. Se derogó el tipo penal existente en la Ley Seguridad del Estado. Se trata de un antigua pero muy usada legislación; entre otros por los propios tribunales en su defensa, como en el caso del Libro Negro de la Justicia Chilena. Se ha dictado una nueva Ley de Prensa que debiera favorecer el acceso a la información, y por esta vía el control de los actos de gobierno. Pero aún tienen

Chile no existe una tradición de interpretación constitucional, de la cual no se excluyen los tribunales, acostumbrados a aplicar la ley y no a usar el texto constitucional. Tampoco existe escuela en el uso de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. Por otra parte, también se critica que asuma un rol tan destacado en resolver cuestiones trascendentes para las personas un poder judicial sobre el cual pesan serios reproches obre su conducta en temas de derechos humanos. No es de extrañar entones que muchos de los fallos más importantes adoptados en los últimos años hayan sido muy cuestionados y terminado siendo objeto de revisión en instancias jurisdiccionales supranacionales.

4. Autonomía y nombramientos

Respecto al gobierno y los nombramientos del poder judicial, hasta mediados de la década de 1990 el Presidente de la República nombraba los miembros del poder judicial, seleccionándolos de listas confeccionadas por sus más altos órganos colegiados. Los ministros y fiscales de la Corte Suprema eran elegidos por el Presidente de la República de una nómina de cinco personas confeccionada por la misma Corte, donde debía figurar el ministro más antiguo de Corte de Apelaciones, y podían figurar personas extrañas a la administración de justicia. Los ministros y fiscales de las Cortes de Apelaciones eran elegidos por el Presidente de ternas elaboradas por la Corte Suprema. Los jueces de letras eran designados por el Presidente de la República a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones respectiva. Adicionalmente, el mismo Código (art. 215 y 217) disponía que la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones podían ser integradas por abogados que no fuesen jueces, los denominados abogados integrantes. La designación era realizada por el Presidente de la República, a partir de ternas confeccionadas por la Corte Suprema.

vigencia disposiciones que limitan la libertad de expresión y la capacidad de control en el Código Penal y Código Justicia Militar.

La administración del sistema judicial está centralizada por la Corporación Administrativa del Poder Judicial. Este órgano goza de personalidad jurídica y depende únicamente del Corte Suprema, pues su Dirección corresponde a un Consejo integrado por cinco de sus ministros. Está compuesta por tres departamentos y una contraloría interna, y sus funciones consisten en administrar los recursos financieros, tecnológicos y materiales destinados al funcionamiento de la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones, los juzgados de letras, de menores y del Trabajo.

Con respecto a los sistemas de formación, selección y promoción en el sistema de administración de justicia, cabe hacer notar que hasta mediados de la década de 1990 el panorama estuvo caracterizado por enormes vacíos. La calificación, posibilidades de ascenso y remoción dentro del poder judicial estaban en manos de la Corte Suprema. Lo anterior, según los críticos del sistema, favorecía la discrecionalidad y el corporativismo verticalizado⁵⁷. Este corporativismo llevaba a una fuerte desconfianza hacia todos los actores socio-políticos extra-judiciales, y a la resistencia frente a cualquier iniciativa de reforma que pudiese afectar su control sobre el sistema de justicia⁵⁸.

Entre los factores de cambios debe considerarse, en primer lugar, las consecuencias del proceso mismo de transición desde el Régimen Militar hacia el régimen político democrático, el cual constituyó una condición importante para favorecer la independencia y autonomía en el Poder Judicial. Por la experiencia, en Chile existe conciencia que un poder judicial dócil e influenciado puede tener consecuencias muy negativas, desde la perspectiva del cumplimiento de sus funciones⁵⁹.

⁵⁷. Peña 1993, 329-330; Vargas/Correa 1995, Cap. 1. Poder Judicial

⁵⁸. Percepciones convergentes de Correa de la Cerda (1991), representante de un sector significativo de magistrados, y Peña (1991), que sintetizan imágenes de una muestra representativa de abogados y jueces chilenos.

⁵⁹. Sobre el tema véase Peña, 1993; Carlos Peña, Poder Judicial y Sistemas Político. Las Políticas de Modernización, Santiago 1992, 27-40; Vargas y Correa, 1995.

En segundo término cabe destacar el efecto de las reformas legales que sobrevivieron del primer paquete de cambios promovidos durante el gobierno de Aylwin, particularmente la creación de la Academia Judicial y el nuevo sistema de calificaciones. Actualmente, los postulantes a jueces deben aprobar previamente un curso habilitante, de alta calidad, ofrecido por la Academia Judicial; luego, todo miembro del Poder Judicial debe aprobar anualmente un curso de esta institución se desea ser calificado en la lista de méritos⁶⁰. Esta nueva institución se convierte así es una respuesta concreta al antiguo anhelo de los jueces de contar con una organización especialmente dedicada a la formación de sus miembros, habilitándoles para poder cumplir sus funciones con conocimientos e instrumentos adecuados, que garanticen cierta homogeneidad en los procedimientos, y por lo mismo que promuevan la autonomía e independencia en los funcionarios dentro del poder judicial.

Por otra parte, también se extraen consecuencias favorables para la independencia judicial del proceso de reforma a la justicia criminal, tantas veces mencionado. El nuevo sistema perfila mejor la función judicial e impide su confusión con roles distintos al de juzgar que, a la larga e inevitablemente, terminan lesionando la independencia. La intervención de diversos actores, en una relación de división del trabajo y sana competencia, en términos funcionales, dotados con alto grado de autonomía, según se ha indicado, sustituye un sistema con deficiencias estructurales, desde el punto de vista de la autonomía y la independencia. La oralidad y publicidad del proceso, favorecen también la responsabilidad profesional autónoma⁶¹. Por otra parte, la nueva organización administrativa de los tribunales, basada en grandes unidades jurisdiccionales que concentran mayores facultades y recursos, tiende a horizontalizar el Poder Judicial, terminando con la dependencia de los jueces de primera instancia de sus superiores hasta en los temas administrativos más domésticos y cotidianos. Bien

⁶⁰. Véase información detallada en <http://www.academiajudicial.cl/>

⁶¹. Véase detallado informe sobre el tema en evaluación realizada por el CEJA, ya citada, especialmente los acápites titulados: transparencia institucional de los tribunales, transparencia

es sabido que en el medio judicial, más eficaz aún que las facultades jurisdiccionales para verticalizar la organización, son las potestades administrativas.

La creación de la Comisión de Ética de la Corte Suprema (2.000), ha sido una reacción importante de la Corporación frente al creciente cuestionamiento externo por el proceder de algunos de sus miembros. La Comisión está compuesta por cinco ministros de la Corte, y tiene por función dar información para que la Corte en pleno decida medidas de sanción, si es del caso⁶². Por lo tanto, junto con el control sobre el sistema de calificaciones, ascensos y remociones dentro del sistema de administración de justicia, la Corte está en condiciones de ejercer un enorme control sobre sus propios miembros. Ello tiene el beneficio de ser un mecanismo que puede ser usado para atacar los comportamientos indeseables y la corrupción, como de hecho ha ocurrido⁶³. Sin embargo, esta Comisión tiene el inconveniente de reforzar el verticalismo al interior del Poder Judicial.

5. Principales indicadores para medir la marcha y el desempeño de la justicia.

Este apartado tiene el propósito de sintetizar datos e informaciones cuantitativas para ilustrar respecto a los efectos de los cambios que se han producido en el sistema de administración de justicia durante los últimos años.

institucional del Ministerio Público, transparencia institucional en cuanto a los defensores públicos, transparencia de los procedimientos (pp. 47-51)

⁶² . La Corte Suprema tiene la facultad de remover miembros del poder judicial por decisión de la mayoría de sus miembros.

⁶³ . Procesos de destitución de algunos ministros en los últimos años (Gloria Olivares y Luis Correa Buló, son los más destacados).

5.1. Cobertura

En Chile, tradicionalmente, la cobertura del sistema de administración de justicia ha sido baja, y la infraestructura judicial insuficiente para cubrir la demanda⁶⁴. Esto ocurre, no obstante que en los últimos 12 años se ha verificado un aumento progresivo de los tribunales; en lo penal, al comenzar la década de 1.990, el país disponía de 48 tribunales del crimen, a mediados de la década eran 58, y actualmente son más de 60⁶⁵. En 1980, el país contaba con 1,8 juzgados por cada 100.000 habitantes, a mediados de 1990 eran 2,5 y el año 2.001 llegaban a ser 3,4⁶⁶. Cabe agregar que hay ciudades del país sin tribunales del crimen especializados hasta el día de hoy (mayores antecedentes, ver distribución espacial en sitio web del Poder Judicial). Empero, es necesario señalar que en las estadísticas de cobertura no se incluyen a los juzgados de policía local que cumplen la función de juzgados vecinales o de paz en otros países⁶⁷. La falta de medios para atender una demanda en crecimiento se traduce, asimismo, en un progresivo aumento de la carga de trabajo. De allí que numerosas causas queden en suspenso durante largos períodos de tiempo⁶⁸.

En síntesis, las informaciones sobre cobertura tienen una correlación positiva con las evaluaciones críticas que se hacen desde hace décadas sobre la falta de eficiencia del sistema de administración de justicia.

Algunos avances parecieran haberse producido en las corporaciones de asistencia judicial. A partir de 1.997, la Corporación de la Región Metropolitana habría incrementado sus atenciones en un 49%⁶⁹. Al parecer, un número creciente de casos ingresarían y se resuelven en los centros de mediación de las

⁶⁴. Véase Osses, Aida, Pobreza y Acceso a la Justicia, Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 1999, 66-71; Peña 1993, 408 y anexos 1 y 2; Vargas 1999, 25, sitio Web del Poder Judicial.

⁶⁵. Peña 1993, 408 y anexos 1 y 2, Vargas 1999, 25, sitio Web del Poder Judicial.

⁶⁶. Información estadística procesada, véase Vargas/Correa 1995.

⁶⁷. , Este hecho puede conducir a errores de apreciación en las comparaciones con otros países.

⁶⁸. Vargas, 1999, 27; Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia, Estudio Preliminar del Costo de la Justicia Criminal Oral y del Ministerio Público, Santiago 1995.

Corporaciones⁷⁰; entre 1.996 y el año 2.000, el Centro de Mediación dependiente de la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana habría logrado mediar 1.331 casos , de 4.179 ingresados, con acuerdos satisfactorios en un 60,6% de éstos; la mayor parte de los casos habría correspondido a problemas familiares (divergencias, régimen de visitas, pensión de alimentos, tuición, herencias); vecinales (problemas de convivencia, murallas medianeras, ruidos molestos, daños a la propiedad); de propiedad (arriendos, precarios, usufructos, particiones, compra-venta); laborales (despidos injustificados)⁷¹.

La Reforma Procesal Penal introduce cambios drásticos orientados a tener impacto en la cobertura. Recordemos, hay nuevos actores que cumplen las funciones desempeñadas otrora por el juzgado del crimen especializado o el juzgado de letras no especializado. Los fiscales, jueces de garantía y los tribunales orales superan en número a los jueces que cumplían las mismas funciones antes, de forma unipersonal. A nivel nacional, el nuevo sistema está diseñado para operar con 396 jueces orales en lo Penal, 642 fiscales y 2.975 funcionarios de apoyo, y 454 personas de planta en las defensorías del país. Hasta la ejecución de la reforma procesal penal, las regiones II, III, IV, VII y IX disponían de 61 jueces de letras y 6 juzgados del crimen especializados para administrar justicia. Actualmente desempeñan esa función 147 jueces y 113 fiscales. En el caso de Temuco, por ejemplo, se pasó de 3 jueces del crimen, en 1.999, a 6 jueces de garantía, 9 jueces del tribunal oral, y 11 fiscales adjuntos.

⁶⁹. Entrevista a María Eugenia Jaña, Directora

⁷⁰. No se puede afirmar a ciencia cierta que así sea, porque la División de Asistencia Judicial del Ministerio de Justicia no dio acceso a la información para este informe, y tampoco lo dio la persona del Centro de Mediación, a quien se solicitó la información.

⁷¹. Información proporcionada por María Eugenia Jaña, Directora. Los problemas familiares habrían centrado la asistencia jurídico-social por parte de los profesionales del Centro, con 629 casos, de los 1.331 mediados, lo que representa un 47% del total. Seguirían los temas de vivienda, con 398 casos (29%), y los referidos a deudas, con 110 (8%). Más abajo se ubicarían los problemas mediados referentes a daños y perjuicios (66), laborales (56), comunitarios (52), contratos (12), y otros no categorizados (8).

Cuadro: Operadores del nuevo sistema en algunas regiones, año 2002

Regiones	Habitantes	Jueces Garantía (Nr)	Jueces Tribunal (Nr)	Jueces mixtos (Nr)	Fiscales (Nr)	Defensores (Nr)
II	474.487	13	12	-	21	14
III	278.058	10	9	-	12	8
IV	577.881	10	12	3	18	12
VII	922.843	20	21	-	31	21
IX	874.245	15	15	7	31	20
Totales	3127514	78	69		113	75

* En una parte del informe de la Unidad de Coordinación de la RPP del MJ..se informa cifras parciales por región, que aquí se suman.

Fuente: Ministerio de Justicia, Informe de la Unidad de Coordinación de la RPP, Santiago 2002; A. Baytelman, SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS DE REFORMA JUDICIAL EN AMERICA LATINA, Santiago 2002, Tabla Nr. 8.

5.2. Casos ingresados y resultados

En las últimas décadas, como consecuencia de numerosos factores mencionados al comenzar el capítulo 1, las demandas hacia el sistema de administración de justicia se han multiplicado, en una proporción mayor al crecimiento natural de la población chilena. Las cifras son elocuentes a este respecto: entre 1.977 y 1.995, el número de causas por cada 100 habitantes aumentó de 3,86 a 9,35⁷².

El sistema de administración de justicia penal ha sido objeto de duras críticas por parte de los usuarios y operadores, debido a su lentitud y al elevado número de casos que quedan sin solución⁷³. Esas percepciones encuentran sustento empírico en estimaciones sobre el promedio de casos resueltos y la duración promedio de los procesos.

⁷². Vargas 1999,19; Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia, 1995.

⁷³. Véase por ejemplo resultados de encuesta en Peña 1991, 376.

Cuadro Nr.2. : Causas resueltas y no resueltas (porcentajes), año 1.996

Delito	Causas Resueltas	Causas no resueltas
Robo con violencia	27,35	72,65
Robo con fuerza	3,29	96,71
Lesiones	9,31	90,69
Violaciones	13,41	85,69
Hurto	7,8	82,2
Homicidio	50,9	48,1

Fuente: Ministerio de Justicia

Las cifras oficiales del cuadro son elocuentes: en 1.996, de las causas ingresadas, la mayor parte de los casos de delitos graves y menores quedaba sin resolver, y en promedio un poco más del 10% de los casos que ingresaba al sistema llegaba a término. Una excepción a la regla es el homicidio, donde más del 50% de las causas concluía⁷⁴. Una investigación del mismo período arrojaba resultados similares: de los casos de personas procesadas por delitos contra propiedad, sólo el 4,7 % de las causas terminaba con una sentencia condenatoria y más del 82% finalizaba con un sobreseimiento temporal⁷⁵.

Las estimaciones sobre la tendencia observada en materia de gestión del sistema de administración de justicia indican magros resultados hasta mediados de la década de 1.990. En otras palabras, el costo de producir una sentencia o avenimiento por medio del sistema era relativamente alto⁷⁶.

Una minoría de quienes se encontraban reclusos en las prisiones del país estaba compuesta por personas condenadas, el resto eran personas detenidas o procesadas sin condena. Por ejemplo, en 1.997, según fuentes de Gendarmería, casi 14.000 personas en cárceles chilenas estaban privadas de su libertad sin que

⁷⁴. Resulta razonable pensar que en ello podía influir la fuerte presión de familiares y de los medios de comunicación ante hechos de sangre.

⁷⁵. <http://www.derechoschile.com/prensa/espanol/temas/ddhhoy/7sinsentencia.htm>.

el juez hubiese determinado si eran culpables. A lo largo de las décadas de 1.980 y 1.990, la población condenada de las cárceles chilenas no llegó a superar el 49% de la población reclusa total⁷⁷. En 1.997, las cifras proporcionadas por Gendarmería indicaban que de las 24.962 personas reclusas, más del 50% correspondía a personas que no habían sido sentenciadas⁷⁸.

Las cárceles, por su parte, apenas disponían de infraestructura y espacio atender a la población reclusa, resultado de ello el hacinamiento y condiciones de vida denigrantes para los seres humanos.

Por otra parte, informaciones oficiales y trabajos de investigación del mismo período indicaban que la mayor parte de los procesos que llegaban a término duraban en promedio de 2 y 5 años⁷⁹.

En las regiones, donde la Reforma Procesal Penal ha sido implementada, la situación ha cambiado. En promedio, hasta el 16 de septiembre de 2.001, más del 30% de las causas de delitos graves llevadas a tribunales fueron resueltas mediante sentencias, y en el 98% de los casos las sentencias dictadas fueron condenatorias⁸⁰. En el sistema anterior, sólo los casos de delitos de robo con violencia y homicidio exhibían resultados comparables (véase cuadro número 1). En el nuevo sistema, según información oficial, el proceso completo de las causas

⁷⁶. Vargas 1999, 20-21,23; Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia, 1995.

⁷⁷. Información detallada en Méndez, Juan y J. Sepúlveda, Modernización de la Administración de la justicia en Chile: una reforma del Estado, Santiago 1996; <http://www.derechoschile.com/prensa/espanol/temas/ddhhoy/7sinsentencia.htm>.

⁷⁸. A lo largo de las décadas del ochenta y del noventa, la población condenada nunca superó el 49% de la población penal. De 23.461 personas reclusas en las cárceles del país en Junio de 1997, sólo 10.692 estaban cumpliendo condena. En tanto, 10.967 estaban procesadas y el resto detenidas (Méndez/Sepúlveda 1996)

⁷⁹. Correa Sutil, Jorge y Jiménez, María Angélica, Sistema Judicial y Pobreza, ediciones Universidad Diego Portales, Santiago, 1997, 60; Vargas 1999, 42; Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia, 1995. El promedio estimado en Correa, de 4 a 5 años, es demasiado alto, pues no coincide con los tiempos promedio registrados por otros estudios y por el Ministerio de Justicia; en 1998, los juicios por delitos graves duraban en promedio dos años, y actualmente ese es más o menos el tiempo que toma un proceso en Santiago.

⁸⁰. Ministerio de Justicia, Informe de Unidad de Coordinación Reforma Procesal Penal, Santiago 2002

dura en promedio seis meses (desde el ingreso hasta el fallo judicial), y los juicios orales entre seis y diez horas⁸¹.

Otros aspectos del nuevo sistema que han sido objeto de seguimiento y han recibido evaluación positiva hasta la fecha son los siguientes: el 61% de las denuncias ingresadas a las fiscalías se encuentran terminadas, el 100% de imputados ha recibido representación de abogados de la Defensoría Penal Pública o de abogados particulares, y no de egresados de derecho o estudiantes, como ocurre en el sistema tradicional; los fiscales y defensores han estado presente en todas las audiencias judiciales.

En las Cortes de Apelaciones de La Serena y Temuco el ingreso de causas ha bajado en un 50%. En La Serena, el ingreso de 11.400 causas en la Corte de Apelaciones el año 2.000, disminuyó en el 2.001 a 5.892. En la ciudad de Temuco, el ingreso de 14.13 causas el mismo año 2.000, disminuyó a 7.0004 el 2.001. La disminución del ingreso de causas significa que del total de causas que antes eran apeladas, ahora sólo la mitad llega al tribunal de alzada, y el resto queda solucionado en primera instancia⁸².

El estudio de seguimiento de la Reforma Procesal Penal para las regiones IV y IX, encargado por el CEJA, indica que se han registrado progresos, si se compara con los datos sintetizados anteriormente: En los primeros nueve meses de funcionamiento del nuevo sistema se registró un ingreso de 52.605 casos (40,5 %

⁸¹. Casos ejemplares presentados por el Ministerio de Justicia: 1. Caso de violación cometida en Coquimbo, 4 de Marzo de 2001, llegó a juicio oral el Juicio Oral 6 de Agosto, y duró sólo doce horas, resolución condenatoria definitiva, 6 años de prisión, se dictó sólo 5 meses después de cometido el delito; en 1998, antes de la reforma, en la IV Región, el 100% de las sentencias condenatorias de primera instancia por violación tomaba en promedio entre 6 meses y dos años, y a nivel nacional ningún juicio tomó menos de seis meses en terminar por sentencia condenatoria; 2. Caso de violación cometida en Temuco, el 29 de Diciembre de 2000, con juicio oral el 25 de junio del 2001 (seis meses), y juicio oral duró diez horas, con resolución condenatoria de 8 años de cárcel; en 1998, antes de la reforma, el 100% de las sentencias condenatorias de primera instancia por violación tomó entre 6 meses y dos años; 3. Caso de menor de 15 años de Puerto Saavedra (IX Región), inducida a abandonar el hogar en noviembre de 2001, y caso se resolvió en menos de 8 días; en 1997, casi el 100 por ciento de este tipo de causas fueron sobreseídos (Fuente: I.N.E.)

delitos contra la propiedad, 33,9% alcoholes, 15% lesiones, 2,4% económicos, 1,2% sexuales, 0,5% drogas, 04% vida, 6% otros). De las causas seguidas en el sistema, el 46% de ellas habría terminado. Con todo, el estudio observa que se podría haber hecho un uso más eficiente de los mecanismos disponibles para descongestionar el flujo de causas, tales como salidas alternativas, facultades discrecionales el Ministerio Público y mecanismos de simplificación procesal.

5.3. Gastos, inversiones y capacitación

En Chile, tradicionalmente, el sistema de administración de justicia recibió bajas asignaciones de recursos fiscales. En promedio, estas no superaron el 0,15% del Producto Geográfico Bruto (PGB) durante las décadas de 1.970 y 1.980, llegando a caer en tiempos de crisis económica⁸³. Durante la década de 1.990 las autoridades gubernamentales destinaron mayor cantidad de recursos públicos al poder judicial, pero los recursos adicionales no eran suficientes para financiar el aumento de los costos de un sistema que no operaba bien. En el período 1.990-1995 los ingresos de causas al sistema judicial crecieron en 40% y el gasto en 127%⁸⁴.

Una parte de los recursos fiscales destinados al mantenimiento del sistema debía financiar el funcionamiento de los tribunales de justicia del poder judicial y los servicios administrativos dependientes de la Corte Suprema⁸⁵. Otra parte debía cubrir los costos del Ministerio de Justicia, bajo cuya dependencia están servicios estrechamente vinculados con la labor judicial, tales como Gendarmería, Servicio Nacional de Menores SENAME y Registro Civil⁸⁶..

⁸² . El Mercurio, C-12, 09.03.2002.

⁸³ . Véase Yáñez, José, "La asignación de los recursos estatales para la administración de justicia en Chile", en: CPU, Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial, vol. 3, Santiago 1991 y Peña 1993,336.

⁸⁴ . Vargas 1999, 6-7, 10, 19; CDJ/CPU, Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia, 1995.

⁸⁵ . Vargas 1999, 5.

⁸⁶ . Vargas 1996,14-15; Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia, 1995.

Desde el punto de vista de la distribución del gasto, la mayor parte de los recursos estaba destinada a remuneraciones, y un mínimo de alrededor del 1% en promedio usado en inversiones.

A partir de 1.996, cuando se daban los primeros pasos en dirección de la Reforma Procesal Penal, más del 10% de los recursos comenzó a ser destinado a gastos de inversión⁸⁷.

La Reforma ha introducido modificaciones relevantes en la estructura de gastos del presupuesto nacional, en beneficio del sistema de administración de justicia⁸⁸. En efecto, estimaciones del año 1.999 indicaban que el gasto anual del sistema de justicia criminal, sumado el destinado a la reforma, llegó a representar un aumento de más de siete veces del presupuesto anterior⁸⁹. Entre 1.999 y el 2.005, la participación de justicia en el presupuesto nacional aumentará del 0,9% al 2,0%.

Originalmente, los costos totales de la reforma procesal penal fueron estimados en 258 mil millones de pesos (U\$ 386,8 millones), distribuidos en el Poder Judicial (PJ) 141 mil (U\$ 211,4 millones), Ministerio Público (MP) 89 mil (U\$ 133,4 millones) , y Defensoría Pública (DPP) 28 mil (U\$ 42 millones) . Del total de recursos, 153 mil millones (U\$ 229,4 millones) debían ser destinados a gastos de inversión (GI) y 105 mil millones (U\$ 157,4 millones) a gastos de operación (GO). Los gastos de inversión debían financiar la construcción de 84 edificaciones para tribunales, 150 para las fiscalías del Ministerio Público, 18 para la Defensoría Penal Pública, y servicios informáticos (sistemas de atención de público y redes de comunicación a nivel nacional)⁹⁰.

⁸⁷ . Vargas 1999,17; Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia, 1995.

⁸⁸ . Una característica de la reforma procesal penal chilena, a diferencia de otros países de la región, es la no participación en su diseño ni en su implementación del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial. Por lo tanto es una reforma que se financia principalmente con recursos del presupuesto nacional.

⁸⁹ . Vargas 1999, 13.

⁹⁰ . Los proyectos de infraestructura penitenciaria son grandes empresas: el Centro de Detención Preventiva de Angol tiene 4 mil 749m2 para albergar a 300 internos y significó una inversión de mil 970 millones de pesos (U\$ 1454,3 millones); el Proyecto Construcción y Equipamiento Complejo

Sólo las capacitaciones coordinadas por el Ministerio de Justicia y realizadas antes de la puesta en práctica la reforma, tuvieron un costo promedio cada una de 31 millones de pesos cada uno (US\$ 46 mil aproximadamente). A esas actividades deben sumarse la gran cantidad de cursos realizados por la Academia Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública, la Policía de Investigaciones, la Policía de Carabineros y otros servicios relacionados, como el Médico Legal. Incluso algunas de estas capacitaciones se realizaron en el extranjero.

Hasta el año 2.001, la totalidad de recursos invertidos en la reforma procesal penal fue de 55,5 mil millones de pesos (U\$ 82,5 millones), distribuidos en 36 mil millones (U\$ 54 millones) para el PJ, 15 mil millones (U\$ 22,5 millones) para el MP, y 4,5 mil millones (U\$ 6,75 millones) para la DPP. En la ley de presupuestos del año 2002 se contemplan recursos por 62,2 mil millones (U\$ 93 millones), distribuidos en 31, 5 mil millones (U\$ 46,5 millones) para el PJ, 21,5 mil millones (U\$ 31,5 millones) para el MP, y 9,2 mil millones (U\$13,5 millones) para el DPP. En el mismo período 2.001-2.002, los presupuestos nacionales entregan recursos a los servicios auxiliares de la administración de justicia (GENCHI - SRCI – SM) por un monto de 8 mil millones de pesos. En el presupuesto del año 2.002, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones reciben 3 mil millones (U\$ 4,5 millones) para la habilitación y operación de laboratorios especializados en regiones.

El año 2.001, se realizó un estudio con el propósito de actualizar costos, en función de las necesidades reales de recursos que fuera mostrando la aplicación práctica de la reforma. Los resultados del estudio justificaron un aumento equivalente al 32% en los recursos totales⁹¹. Actualmente, la implementación de la

Penitenciario de Punta Arenas, con capacidad para 360 internos, tiene un costo total estimado en 6 mil 686 millones de pesos (artículos de Sitio Web del Ministerio de Justicia), citar bien).

⁹¹. Los recursos pasaron a quedar distribuidos del siguiente modo: PJ 180 (269,86) mil millones de pesos, MP 131 mil (196,4), DPP 30 mil (44,97), gastos de inversión 199 mil (298,3) y gastos de operación 142 mil (212,9). El aumento de gastos, según el estudio de actualización, se debe a la necesidad de actualizar valores a los precios de mercado (terrenos, construcción, equipamiento,

reforma implica un costo total actualizado de aproximadamente 341 mil millones de pesos (cerca de US\$507 millones). De ellos, 199 mil millones de pesos (US\$297 millones) son destinados a inversión (58%), mientras que 142 mil millones de pesos (US\$212 millones) se destinan al funcionamiento en régimen del nuevo sistema (operación) (42%). A partir del año 2.005 el Estado destinará 142 mil millones de pesos anuales (aproximadamente US\$212 millones) para funcionamiento en todo el país del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal⁹².

-Percepciones públicas, grado de satisfacción

Al comenzar la década de 1.990, las percepciones de los abogados y de los funcionarios del poder judicial sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia eran negativas⁹³. A ellas se irían sumando las percepciones negativas de la ciudadanía a lo largo de la década de 1990, conocidas a través de los medios de comunicación social y de las encuestas de opinión. Tales percepciones no han cambiado, si se trata de la evaluación del sistema tradicional de administración de justicia⁹⁴. En ese sentido, si se comparan el período anterior a 1.990, la década de 1.990, y el 2.001, las percepciones parecieran no haber cambiado sustantivamente. En las regiones donde está funcionando el nuevo sistema procesal penal, las percepciones son mejores, por ejemplo respecto a atención, celeridad de los trámites y procesos, entre otros⁹⁵.

etc.) e incorporar ítems no considerados originalmente, tales como sistema de registros, atención de víctimas y testigos. El mismo estudio de actualización consideró costos derivados de las exigencias operativas que plantea el nuevo proceso penal sobre los servicios auxiliares de la administración de justicia, y recomendó la incorporación de recursos a las respectivas instituciones, en sus presupuestos anuales (Ministerio de Justicia, 2002).

⁹². Estos datos actualizados son extraídos íntegramente del Informe de Seguimiento ya citado del CEJA.

⁹³. Véase resultados de encuesta de Peña 1991, 367-387.

⁹⁴. Véase prensa citada a lo largo del capítulo.

⁹⁵. En esto coinciden los trabajos de seguimiento y evaluación de las diversas instancias creadas con ese objeto.

6. Observaciones de conclusión del Capítulo

Este capítulo ha desarrollado una visión panorámica de los principales cambios experimentados en el sector justicia durante los últimos doce años, en las cuatro líneas privilegiadas por el informe.

La exposición deja en evidencia el enorme impacto de la Reforma Procesal Penal, que modifica sustancialmente todo el sistema de administración de justicia. No obstante avances parciales en otras áreas, tales como la asistencia judicial gratuita e innovaciones legislativas, la Reforma es un cambio que afecta todo el sistema, integralmente, y ello queda de manifiesto en el análisis de cada línea incluida en el informe. En el ámbito de la justicia penal, la Reforma genera nuevos actores, nuevas relaciones entre los mismos, y nuevos procedimientos (oralidad, actuación de fiscalías, defensorías y jueces, trabajo con víctimas, entre otros). Los mecanismos de resolución de conflictos incorporados en el nuevo procedimiento penal debieran ser buenos para el acceso a la justicia y ser de utilidad social. A este respecto, del acceso, la Reforma introduce posibilidades para un ejercicio activo el derecho a defensa durante el juicio y una institucionalidad nueva para asegurar que en la práctica esos derechos puedan materializarse. En cuanto al control de actos de gobierno, la nueva institucionalidad de la Reforma constituye, asimismo, un aporte para la transparencia y el control. En la misma dirección, la creación de la Academia Judicial y el nuevo sistema de calificaciones han sido impulsos relevantes para la autonomía y mejorar el sistema de nombramientos.

Los indicadores cuantitativos evidencian mayor cobertura, especialmente en regiones donde se implementa la Reforma Procesal Penal, con una notoria mejoría en la relación casos ingresados/casos resueltos, y en la celeridad. Asimismo, una parte significativa del incremento del presupuesto para el sector está destinado al financiamiento de la Reforma Procesal Penal, y ello genera expectativas y gran atención en el proceso de implementación y en los resultados del proceso. Finalmente, cabe destacar que las percepciones de la Opinión Pública han ido mejorando, en las regiones donde funciona el nuevo sistema penal.

No sin razón se ha usado la expresión de “reforma del siglo” en relación a la Reforma Procesal penal, por cuanto afecta integralmente todo el sistema de administración de justicia. En consecuencia, una conclusión de este capítulo es que en el caso Chile la Reforma Procesal es, sin lugar a dudas, la transformación más importante que está experimentando el sector justicia en los últimos doce años. Adicionalmente, la Reforma genera una serie de posibilidades interesantes para que mejore la justicia, y se produzca una mayor interacción de las OSC con los actores del sector, tema sobre el cual se volverá en el capítulo 4, en la visión prospectiva del tema.

Capítulo 3. Organizaciones de la Sociedad Civil.

1. Hacia una tipología

Para estar en condiciones de proponer una tipología *ad-hoc*, que sirva para tener una visión general del tipo de organizaciones que han intervenido en la modernización de la justicia, en las cuatro líneas definidas en este informe, resulta indispensable comenzar con algunas observaciones conceptuales y sobre cómo se procedió, operativamente, con la selección de los representantes.

Este trabajo hace uso del término Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) de forma estipulativa, y lo hace específicamente en relación al proceso de modernización de la justicia. Son consideradas OSC aquellas organizaciones que no tengan una relación de subordinación o vínculo muy estrecho con el Estado, que tengan personalidad jurídica, y algún grado de autonomía financiera (que maneje sus propios recursos). Quedan excluidas todas aquellas organizaciones que, con independencia de sus propósitos y formas de trabajo, hayan sido generadas por iniciativas estatales, a nivel nacional o local, y por lo tanto tengan algún vínculo de subordinación o dependencia con el aparato estatal y sus corporaciones. Asimismo, empíricamente, diversos actores consultados tienden a coincidir en la pertinencia del término Organizaciones de la Sociedad Civil, y este informe no tiene por finalidad discutir ese consenso.

En tal calidad se encuentra un conjunto amplio de organizaciones académicas, de corporaciones y fundaciones, de instituciones gremiales y de derechos humanos. Queda además excluidas de este estudio las instituciones propiamente empresariales, dentro de las cuales se incluyen los estudios de abogados, como así también los medios de comunicación social, aunque en el caso de los primeros sí incorporamos a las Cámaras de Comercio, al considerarlas como instituciones gremiales y a Corporaciones creadas con soporte empresarial directo.

Las organizaciones a ser consultadas e investigadas han sido seleccionadas por el hecho de desarrollar intervenciones y programas en alguna de las cuatro líneas centrales consideradas en el estudio: Reforma Procesal Penal, Acceso a la Justicia, Control de Actos de Gobierno y Autonomía e Independencia de la Justicia. Nos hemos concentrado especialmente en aquellas que han elaborado o desarrollan propuestas originales y ojalá consistentes en el tiempo en el área de su interés. Por lo tanto, han quedado fuera numerosas organizaciones que destinan sus esfuerzos en la actualidad a realizar consultorías y venta de servicios en el tema, incluso aquellas que desarrollan actividades académicas, como cursos de postgrado en temas judiciales.⁹⁶

Para seleccionar las OSC a ser entrevistadas acudimos, en primer término a nuestro propio conocimiento del medio, fruto del cual se elaboró un primer catálogo, el cual fue siendo nutrido a partir de la información extraída de las propias organizaciones que fuimos contactando, quienes nos derivaron hacia otras distintas. Debe tenerse presente que el estudio se concentró solamente en las ciudades de Santiago, Temuco y Valparaíso.

Las instituciones que han sido incluidas en este estudio son las siguientes:

a) Académicas: Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales; Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Temuco: Proyectos ACCESO y CREA; Centro de Estudios de la Justicia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile; Instituto de Trabajo Social de la Universidad de la Frontera; Instituto de Estudios Indígenas e Instituto de Asuntos Públicos.

⁹⁶. Como consecuencia de los cambios más importantes que se han verificado en los últimos años, entre ellos la implementación de la reforma procesal penal, los temas de justicia han pasado a formar parte de temas de investigación para diversas OSC y centros de investigación, según se puede observar en sus sitios Web. Pero en el informe hemos decidido incluir sólo aquellas OSC que tienen cierta trayectoria, recursos y capacidades, y con este objeto la pauta previamente acordada sobre el perfil ha sido de gran utilidad en la selección.

b) Corporaciones y fundaciones: el Centro de Desarrollo Jurídico Judicial de la Corporación de Promoción Universitaria (CPU-CDJ), Corporación de Desarrollo Formación Jurídica para la Acción (FORJA), Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, Fundación Paz Ciudadana, La Morada, Centro de Estudios Públicos (CEP), Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) e Instituto Libertad y Desarrollo;

c) Gremiales: Colegio de Abogados de Chile A.G., Colegio de Abogados de Valparaíso, Instituto de Estudios Judiciales, Centro de Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago y Centro de Arbitraje y Mediación V Región de la Cámara Regional del Comercio y la Producción de Valparaíso A. G.;

d) Organizaciones de Derechos Humanos: Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC), Comisión Chilena de Derechos Humanos, Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo (CODEPU), Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD), Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos, Sección Chilena de Amnistía Internacional (AI), Centro de Salud Mental y Derechos Humanos (CINTRAS), Fundación de Documentación y Archivo de la Vicaría de la Solidaridad, Instituto Latinoamericano de Salud Mental y Derechos Humanos (ILAS), Organización de Defensa Popular (ODEP), Servicio Paz y Justicia (SERPAJ Chile), Centro de Atención a Mujeres y Niños que viven violencia intrafamiliar en Tragün., Colectivo de Mujeres de la Araucanía, Fundación de Protección a la Infancia Dañada por los Estados de Emergencia (PIDEE), Coordinadora Nacional de Personas viviendo con VIH/SIDA, Fundación Laura Rodríguez, Fundación Paternitas, Centro de Protección Infante Juvenil. (CEPIJ) y Colectivo de Mujeres de la Araucanía.

En el apéndice de este documento puede encontrarse una descripción completa de las diversas organizaciones relevadas.

2. Correlaciones entre la acción de las organizaciones y la modernización de justicia

Según se ha visto en el capítulo dos, de manera sintetizada, hay cuatro líneas importantes de las reformas, y ahora interesa saber qué iniciativas han promovido o promueven esas líneas a través de sus objetivos e intervenciones, ¿Hay correlaciones claras entre las acciones de las OSC y las grandes líneas de la modernización de la justicia?

Con el objeto de abordar este tema, la información será presentada en torno a las cuatro grandes líneas que han sido propuestas en el capítulo anterior, ahora desde la perspectiva de la visión de las OSC.

Al hacer este trabajo de relación, debemos dejar en claro que hay algunos temas donde evidentemente se dan relaciones causales, pero otros donde sólo hay correlaciones, sin ser posible determinar ahora si ellas son o no de naturaleza causal. Por ejemplo, una intervención de una OSC que da origen a una reforma legal, porque está documentado en sus proyectos y en las intervenciones de sus miembros, a todas luces nos está sugiriendo la relación causal (la intervención como variable independiente y el cambio legal como variable dependiente). Pero en el caso de actividades de capacitación o formación ciudadana en derechos y, por ejemplo, el incremento de la demanda de servicios en el sistema de administración de justicia, la relación es más difusa, puesto que los factores que influyen sobre la demanda pueden ser múltiples y diversos (económicos, sociales, comunicaciones, entre otros). En este segundo caso, sólo se pueden hacer observaciones sobre correlaciones, si existe información empírica que lo avale.

En la descripción cronológica y de iniciativas, en el primer capítulo de trabajo, quedó demostrada la alta complejidad de los procesos de modernización, por ser el resultado de la interacción de numerosos actores, de relaciones complejas que cambian con el tiempo, donde influyen hechos inesperados, contingencias. En

retrospectiva, a partir de un enfoque histórico-genético de los procesos socio-políticos, todo podría parecer convergente hacia un tema. Pero en la realidad sabemos que no es así, la no contingencia y la contingencia van de la mano, y las cosas son generalmente más complejas que en retrospectiva. En relación a la modernización de la justicia, lo anterior significa que se han generado numerosos proyectos, algunos de ellos han dado lugar a discusión, consenso, y finalmente han llegado a ser implementados, pero muchos quedan en el camino, sin impacto, por diversas razones, y no hay reglas matemáticas para el éxito o para el fracaso. Y no hay recetas, porque las constelaciones de factores y condiciones que influyen son múltiples y variadas, y algunos son únicos e irrepetibles.

A continuación procederemos a presentar sólo algunos ejemplos de relaciones entre organizaciones, sus iniciativas, y líneas de modernización. En esta etapa, exploratoria, se hará la exposición en base a las líneas ya indicadas en el capítulo 2, sin entrar en el tema de los tipos y grados de relación (correlaciones, causales positivas y negativas) ni en un ejercicio de medición de variables.

3. Reforma Procesal Penal

Un primer antecedente que muestra la relación objeto de este informe de la que se ha llamado “la reforma del siglo” podemos encontrarlo a fines del Régimen Militar (1973-1990). En 1987 se constituyó en el interior de la Corporación de Promoción Universitaria un grupo de derecho, integrado por destacados académicos chilenos, que tuvo por finalidad estudiar y reflexionar sobre temas jurídicos de interés⁹⁷. En 1988, en torno al tema de la cultura jurídica, se realizó un seminario muy relevante por sus consecuencias futuras. El profesor Agustín Squella presentó una serie de hipótesis sobre la crisis del sistema jurídico y la cultura jurídica, que fueron

⁹⁷ . El grupo de derecho estuvo integrado por abogados y académicos provenientes de la propia CPU, de las universidades Católica de Chile, de Valparaíso y Diego Portales; entre ellos Francisco Cumplido, futuro Ministro de Justicia del gobierno de Patricio Aylwin A. (1990-1994); Hernán Correa de la Cerda, Director del Instituto de Estudios Judiciales. El grupo desarrolló tres temas: la cultura jurídica chilena, la docencia jurídica, y un seminario sobre investigación penal (1988), al que jueces y ministros asistieron. Estas actividades recibieron financiamiento de la Fundación alemana Konrad Adenauer.

comentadas y discutidas⁹⁸. Esta iniciativa dio lugar a una rica reflexión que, junto a otros factores, estimuló nuevos esfuerzos académicos y políticos por mejorar el sistema de justicia⁹⁹.

A partir de los conocimientos y experiencias adquiridas, la CPU accedió a la ejecución de un proyecto financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) entre abril de 1989 y septiembre de 1990¹⁰⁰. Cabe destacar este proyecto exploratorio dentro de este recuento cronológico de antecedentes, porque a partir del mismo se generaron iniciativas relevantes para el tema de la modernización de la justicia con posterioridad. Asimismo, la buena administración del proyecto significó impulsar varios estudios de investigación, por ejemplo sobre gestión y recursos¹⁰¹. Por otra parte, importancia no menor tuvo el hecho que la iniciativa de la CPU comenzara a generar una dinámica entre los magistrados (jueces)¹⁰², quienes funcionaban en torno a la Asociación de Magistrados, y muy especialmente en relación a las actividades organizadas por el Instituto de Estudios Judiciales¹⁰³. Este trabajo, y los estudios de investigación sobre *ethos*, cultura jurídica, y más adelante demandas sociales hacia el sistema de administración de justicia, pasarían a ser condiciones relevantes para las discusiones futuras sobre el problema de la autonomía interna en el poder judicial, y las iniciativas tendientes a favorecerla.

Por su parte, los académicos del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, quienes generaban

⁹⁸. Véase Squella, A. (ed.), La Cultura Jurídica Chilena, CPU, Santiago 1992 (reimpresión).

⁹⁹. Sobre el tema informan muy bien los trabajos de Peña, 1993, y en "Hacia una caracterización del Ethos Legal: de nuevo sobre la Cultura Jurídica", en Squella, A., Evolución de la Cultura Jurídica Chilena (ed.), CPU, Santiago 1994 (re-edición), 23-150.

¹⁰⁰. Detalles en Vargas 1998, 83

¹⁰¹. Véase Yañez, 1991.

¹⁰². Existía un grupo de personas que por diversos problemas del sistema judicial durante el período que concluía estaba motivado por participar en un proceso de mejoría; entre otros problemas: derechos humanos, sistema de calificaciones y ascensos, ineficiencia, falta de transparencia y autonomía.

¹⁰³. Fundado y dirigido por el juez Hernán Correa de la Cerda. Desde la perspectiva de los jueces, la iniciativa de CPU se constituía en un nuevo espacio para poder perfeccionarse y resistir los poderes más conservadores dentro del sistema de administración de justicia.

investigación sobre el tema de la administración de justicia penal desde comienzos de la década de 1990, con el apoyo de la cooperación internacional para el desarrollo, en estrecha colaboración con las iniciativas del Centro de Desarrollo Jurídico Judicial de la Corporación de Promoción Universitaria (CDJ-CPU) hicieron aportes relevantes en la génesis y en los proyectos específicos de la Reforma. El grupo dedicado a las investigaciones sobre justicia penal es el que ha tenido mayor impacto en el diseño de la Reforma. A diferencia de académicos de otras universidades, quienes actuaban de un modo más individual, en el Centro de Investigaciones Jurídicas se estaba formando un equipo de académicos bastante cohesionado, y con clara conciencia del rol innovador que les cabía en los progresos jurídicos nacionales y en los procesos de reforma¹⁰⁴. Además, lograron tener acceso a fuentes de financiamiento internacional, tales como la Fundación Ford¹⁰⁵. Un trabajo relevante, desde la perspectiva de la toma de conciencia de las reformas necesarias del sistema judicial, es la investigación de Cristián Riego, “La prisión durante el proceso Penal” (Cuadernos de Análisis Jurídico, Santiago, U.D Portales, 1991)¹⁰⁶.

La Fundación Paz Ciudadana, interesada también en temas de prevención y seguridad ciudadana, percibió en las iniciativas de la CPU un espacio para entrar en alianza, interactuar y proponer. Participó en la gestión de financiamiento (acceso a recursos de la Tinker Foundation), aportó con la difusión de las propuestas de la Reforma, debido a su privilegiado acceso a los medios de

¹⁰⁴ . Este grupo de académicos relativamente jóvenes estaba compuesto por personas que no habría encontrado espacio para desarrollar sus inquietudes intelectuales y políticas en las universidades tradicionales, ni en las instituciones de gobierno, durante el período del Régimen Militar, y que por lo tanto se habrían ido desarrollando en el mundo de las organizaciones no gubernamentales y de la propia Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, la que buscaba generar un nuevo espacio en el mundo jurídico chileno.

¹⁰⁵ . Sobre la Fundación Ford y sus actividades en el período véase: Ford Foundation, Los Donatarios de la Fundación Ford y la Búsqueda de la Justicia, N. York 2001.

¹⁰⁶ . Siendo un estudio empírico, de carácter exploratorio, atribuía al procedimiento penal vigente en Chile funciones latentes de penalización informal, dada la alta incidencia de la prisión preventiva y el bajo número de sentencias condenatorias. Este estudio puede ser ubicado en un contexto que, rebasando el límite cronológico de este informe, se remonta a la década de 1980, cuando, según se ha indicado, hubo iniciativas colectivas y de personalidades académicas de gran peso que reflexionaban sobre los problemas y la necesidad de reforma del sistema judicial (entre otros, Agustín Squella, Mario Verdugo, Tito Solari, Jorge Mera).

comunicación social¹⁰⁷, en la búsqueda de consensos, y con sus puntos de vista y propuestas técnicas, basadas en conocimientos económicos y de gestión. Los enfoques y puntos de vista de la Fundación influyeron en la fundamentación de esta política pública. Paz Ciudadana introdujo criterios sobre penas, sistemas penitenciarios, de prevención, entre otros. Hizo estudios de costos, tuvo participación en el tema de reforma del Código Procedimiento Penal, especialmente en tema del enjuiciamiento criminal. Estos actores, según se verá, constituyeron el núcleo central o motor de todo el proceso de cambio en la justicia criminal experimentado en Chile.

Otra iniciativa coetánea fue la constitución de la Asociación de Política Criminal, cuya importancia radica, pese a su efímera existencia, en haber aglutinado a sectores progresistas del pensamiento jurídico nacional en torno a la idea de la reforma en el sector. En su manifiesto de 1991 demandaba el diseño de un proceso penal moderno que contemplara garantías exigibles en el estado constitucional democrático, y que racionalizara el uso de los recursos disponibles. De manera muy concreta demandaba la necesidad del diseño de un proceso penal moderno que contemplara las garantías mínimas exigibles a cualquier Estado democrático de derecho y que resultara racional en términos de ordenar los recursos disponibles a la consecución de los objetivos buscados. Afirmaba, asimismo, que nadie puede negar la necesidad urgente de elaborar un nuevo proceso penal que reúna ciertas características, tales como ser un proceso contradictorio, en que se garantice la independencia del tribunal sentenciador, diferenciándolo del órgano investigador y acusador; la necesidad de que el proceso se desarrollara en forma oral y con una intervención inmediata del tribunal; la afirmación de la presunción de inocencia; el carácter público de todas

¹⁰⁷. De especial importancia para el impulso de proyectos gestionados o co-gestionados por esta nueva organización fue el apoyo mediático, en particular del periódico EL Mercurio, el medio escrito más influyente de la política del país, y también de otros medios de comunicación social. Este apoyo se debe al hecho que el principal gestor de la Fundación es el dueño del periódico, y que por razones personales, el secuestro de su hijo por un grupo terrorista de extrema izquierda, dio alta prioridad al tema de la seguridad ciudadana.

las actuaciones, y la necesidad de contar con plazos razonables, restringiéndose al máximo las perturbaciones a la libertad de los inculpados¹⁰⁸.

En octubre de 1992, el Centro de Desarrollo Jurídico Judicial de la Corporación de Promoción Universitaria (CDJ-CPU) organizó un seminario para el análisis de iniciativas de reforma en otros países de América Latina y para discutir en torno a diagnósticos sobre los procedimientos chilenos. En la ocasión, se invitó destacados expositores de Argentina, Costa Rica y Estados Unidos, entre otros. Al evento asistieron numerosos abogados y magistrados, y del mismo resultó una publicación sobre la oralidad en los procesos¹⁰⁹.

En 1993, en antecedente de los fracasos y discusiones en torno a los proyectos del gobierno de Aylwin, y con el deseo de promover reformas posibles de realizar, dado el caudal de inspiración que se recibía de otros países de América Latina, la CPU creó un área de Modernización de la Justicia para trabajar sobre el tema de reforma procesal penal. El segundo semestre de 1993, la CPU convocó a personalidades del mundo jurídico y judicial para constituir un foro, con el fin de ir avanzando en las líneas que habían quedado esbozadas en el seminario de 1992, con especial énfasis en la justicia criminal. El Foro se dedicó a estudiar, analizar y discutir estudios sobre el tema, con invitados expertos del extranjero¹¹⁰.

En 1993, en un seminario convocado para analizar críticamente el proyecto de ley presentado por el ejecutivo para reintroducir en el país el Ministerio Público pero sin cambiar significativamente el sistema procesal penal vigente, las declaraciones de uno de los participantes -actual Presidente de la Corte Suprema- respecto a la crisis del sistema de justicia criminal tuvieron un enorme impacto en la opinión pública y en los cambios que en la justicia penal se estaban acercando. La resonancia pública del hecho dejaba de manifiesto los beneficios de una alianza estratégica. Fue la primera actividad pública que asoció en su organización a la

¹⁰⁸. Vargas 1998, 81.

¹⁰⁹. CPU, Reformas Procesales en América Latina: La oralidad de los procesos, Santiago 1993.

¹¹⁰. Vargas 1998, 88.

CPU, Fundación Paz Ciudadana y la Universidad Diego Portales. El éxito logrado y la conciencia de haberse introducido en un tema con enormes potencialidades, así como la constatación de la comunidad de objetivos y métodos de trabajo, llevó a esas instituciones a sellar desde ese momento una propuesta de trabajo conjunto para impulsar una reforma procesal penal trascendente en el país. Esta asociación resultaría crucial para el éxito de esa iniciativa.

Ambas organizaciones contaban con recursos y capacidades académicas, comunicacionales, y en conjunto estaban en condiciones de generar consensos entre actores capaces de participar en el proceso de toma de decisión respecto a las reformas del sistema judicial¹¹¹. La estrategia acordada por ambas organizaciones para sacar adelante la reforma consistió en concebir el proyecto de reforma como resultado de la necesaria adecuación de elementos del sistema judicial, buscar consensos y sumar actores, especialmente potenciales ejecutores de las políticas, hacer propuestas claras y técnicamente bien elaboradas en base a conocimientos sólidos - métodos, contenidos, experiencias nacionales y extranjeras. El Foro continuó funcionando como un espacio para el encuentro de actores considerados relevantes, desde la perspectiva de la viabilidad de los proyectos de reforma, y para presentar propuestas concretas y legitimarlas. La dirección del Foro, a cargo los directores de la CPU, FPC y un académico de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, determinó los programas y las modalidades de trabajo. Una Comisión Técnica elaboraba las iniciativas que eran propuestas en el Foro y sometidas a la consideración de expertos nacionales y extranjeros¹¹².

¹¹¹. Se debe tener presente que CPU es una institución cercana en su círculo de influencia a los sectores políticos representados en la Concertación de Partidos por la Democracia, en ese entonces en el gobierno, y con una estrecha llegada a los medios académicos nacionales. Por su parte, la Fundación Paz Ciudadana ejerce su influencia fundamentalmente sobre sectores políticos en ese momento en la oposición y posee una llegada privilegiada a los medios de comunicación social.

¹¹². Véase Vargas 1998, 97-99, 100-103. La Comisión estuvo integrada por los académicos Cristián Riego R., coordinador, y Mauricio Duce, de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, y dos abogados con doctorados en el extranjero, académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, María Inés Horvitz y Jorge Bofill.

Así comenzó el trabajo de la CPU y FPC en torno a la promoción de la Reforma Procesal Penal, asistidos técnicamente por académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales en un comienzo y, más adelante, también académicos de la Universidad de Chile. El principal producto de este trabajo en esta etapa fue la redacción de un anteproyecto de nuevo Código Procesal Penal y la realización de diversos estudios técnicos sobre costos y diseños organizacionales. Para este trabajo se constituyó el “Foro para la Reforma Procesal Penal”, integrado por cincuenta personas, entre los que se encontraban distinguidos jueces, académicos y abogados del foro y representantes de diversas instituciones, como la asociación Nacional de Magistrados, el Colegio de Abogados y varias Universidades. Adicionalmente, se constituyó una Comisión Técnica encargada de elaborar las propuestas que se sometían al Foro y un Comité Ejecutivo, formado por los Directores de la CPU y FPC más el Director de la Comisión Técnica, con la finalidad de conducir todo el proceso.

Con el objeto de difundir la propuesta se organizó y ejecutó una campaña comunicacional consistente en seminarios, talleres, publicaciones, eventos y actividades de *lobby*, mediciones de impacto, etc. La última iniciativa de las instancias no oficiales indicadas durante este período consistió en incluir el tema en la agenda del que sería el segundo gobierno de la Concertación. Esto se hizo mediante la inclusión de personas que participaban en el proceso de reforma dentro de la comisión política encargada de elaborar el programa de gobierno del entonces candidato a la presidencia Eduardo Frei Ruiz-Tagle¹¹³.

El paso siguiente y una vez que llegó al poder el segundo gobierno de la Concertación, consistió en que las organizaciones gestoras del proyecto de Reforma Procesal Penal se pusieron en contacto con el Ministerio de Justicia, con el objeto de lograr que éste asumiera esta iniciativa de reforma, dándole su aval e impulso. La idea original de simplemente “traspasar” lo ya hecho al Ministerio de Justicia para que éste continuara con el trabajo, rápidamente se mostró inviable ya

¹¹³ . Vargas 1998, 90-111.

que el proceso requería del apoyo y la legitimidad que las instituciones gestoras le brindaban. Se constituyó por eso una alianza inédita en las políticas públicas chilenas entre instituciones privadas y el gobierno para desarrollar e impulsar la reforma, en todos sus frentes. De este modo, el Ministerio comenzó a participar en el Foro, en el Comité Ejecutivo y en la Comisión Técnica del proyecto por medio de sus representantes. En 1995, con la iniciativa de la Ministra de Justicia, María Soledad Alvear, el gobierno de Frei inició la tramitación parlamentaria del proyecto que contenía el nuevo Código Procesal Penal.

La tramitación parlamentaria de este proyecto se vio favorecida por el particular interés por el tema que tuvo la titular del Ministerio de Justicia, la buena relación del Ministerio de Justicia con una parte significativa de los miembros del Congreso, y la influencia de las actividades de extensión y comunicaciones de la Fundación Paz Ciudadana sobre los sectores empresariales, los medios de comunicación social y de la derecha política. La Cámara de Diputados, asimismo, designó a CDJ/CPU y FPC como asesores en el proceso de tramitación de la reforma.

Por su parte, la cooperación internacional desempeñó nuevamente un papel importante en las fases de desarrollo y difusión de la reforma, fundamentalmente gracias a los proyectos de apoyo de USAID, la Unión Europea, Tinker Foundation y los Gobiernos de Alemania y de España.

Tal como ya se señaló, ya en el trabajo del Foro para la Reforma Procesal Penal comenzaron a sumarse al proceso instituciones de la Sociedad Civil. Particularmente relevante en un comienzo fue el apoyo de instituciones gremiales de amplia representatividad en el país, tales como el Colegio de Abogados y la Asociación Nacional de Magistrados.

En el caso de las Universidades, más allá de ciertas oposiciones en un comienzo,¹¹⁴ ellas poco a poco fueron sumándose al proceso, aunque en distintos momentos y con diferentes énfasis. La Reforma Procesal Penal requiere de cambios radicales en la cultura jurídica chilena, aquella que transmiten las facultades de derecho de las universidades. En algunas Universidades ello fue asumido como un desafío trascendente desde muy al comienzo. Cuerpos académicos de las facultades de derecho de la Universidad Diego Portales tomaron la iniciativa de desarrollar un nuevo tipo de formación jurídica, menos orientada a la memoria, más a la aplicación y el discernimiento jurídico en torno a casos, alegatos, argumentos, uso de conocimientos. Esta misma estrategia sería adoptada y desarrollada por otros centros de enseñanza superior del país, destacándose a nivel regional el trabajo de la Universidad Católica de Temuco. Cursos de pre o post grado basados en la litigación y en el nuevo sistema procesal penal hoy se imparten en casi todas las Facultades de Derecho del país.

Pues bien, todavía es posible apreciar conexiones reales entre las organizaciones de la sociedad civil y este proceso de cambios a la justicia penal. Así, dada la privilegiada ubicación geográfica en razón de situarse en una de las primeras regiones donde se instaló la Reforma, la Universidad Católica de Temuco y el Instituto de Trabajo Social de la Universidad de la Frontera (de la misma ciudad) han cumplido un papel muy significativo en cuanto al estrecho contacto que han tenido con actores del nuevo proceso penal –fiscales, defensores, policías, entre otros- a través de capacitaciones y por medio de convenios que permiten instalar a alumnos en práctica en dependencias del sistema judicial y del Ejecutivo relacionadas directamente con la Reforma.

Corporaciones que vienen desarrollando un activo rol en el área de la justicia, como FORJA, también se sumaron al vasto proceso de la reforma, en su caso

¹¹⁴ . Provenientes de los departamentos de Derecho Procesal de las Universidades de Chile y Concepción.

difundiendo la reforma dentro de sectores poblacionales y llevando un monitoreo sobre su impacto en esos mismos sectores.

En lo que dice relación a la contribución al proceso de reformas por parte de las organizaciones de derechos humanos, la situación fue más ambigua, sobretodo en un comienzo, toda vez que algunas de estas organizaciones vieron con reservas los proyectos de Reforma, pues ella implicaba aumentar el estándar de garantías para los imputados en un proceso penal, en un momento en el que su principal motivación era hacer valer la responsabilidad penal de las personas imputadas por delitos contra los derechos humanos. Además, la participación de la Fundación Paz Ciudadana en el proceso de gestación, una organización que se percibía como expresión de sectores más conservadores, acrecentó las suspicacias que la Reforma iba a ir en contra de sus objetivos de lograr procesos y castigos contra los imputados por violaciones a los derechos humanos durante el período del gobierno militar.

Por otra parte, hubo quienes pensaron que esa misma composición plural de los sectores que apoyaban los cambios, podía llevar a que en definitiva los estándares de garantías no mejoraran, sino cedieran espacio a las demandas por mayor eficiencia del sistema.

Una vez que la reforma estaba en marcha, la actitud consciente de las organizaciones parece haber sido de contemplación, más bien distante. En modo alguno, esa actitud se tradujo en un apoyo entusiasta al proceso. La conclusión del caso Pinochet, a partir de la aplicación de una norma incluida en la Reforma Procesal Penal , que dio lugar a la interrupción del procesamiento, avala para algunos los temores que se tenían.

La reforma siempre se planteó como el comienzo de un conjunto más amplio de cambios en el sector justicia. Partir por el procedimiento penal estaba motivado por la mayor urgencia que había en cambiarlo, pero también por la visión

estratégica de que este sector tenía la virtualidad de servir de gatillador más eficiente para los cambios en los otros subsistemas involucrados. De hecho algo de esto ha estado ocurriendo y en ello han tenido una influencia importante nuevamente organizaciones de la sociedad civil.

Así por ejemplo, motivado por razones de seguridad ciudadana, pero impulsado también fuertemente por la reforma procesal penal, el tema policial ha comenzado a ser objeto creciente de atención, donde destacan los trabajos de investigación y debate que viene impulsando el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), al que en el último tiempo se ha sumado el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile¹¹⁵.

Otro tanto ha sucedido con el tema penitenciario. En efecto, después de algunos graves sucesos que evidenciaron las degradantes condiciones en que se encuentra la población penal en Chile, el gobierno del Presidente Ricardo Lagos ha estado impulsando un cambio, en el sentido de hacer partícipe al sector privado en la construcción de cárceles, a través de procesos de licitación. Los estudios de Fundación Paz Ciudadana han servido, sin duda, como un referente para esta iniciativa que, se espera, esté en marcha entre el 2002 y el 2005¹¹⁶. En la misma línea, los estudios técnicos encargados por el Ministerio de Justicia sobre costos en la actividad delictual y el sistema carcelario se han traducido en propuestas que el gobierno ha hecho suyas de modo de ampliar las alternativas a la reclusión y otras penas existentes hoy en el sistema –libertad vigilada, reclusión nocturna y remisión condicional-. Es destacable que en estos estudios se ha comprendido la necesidad de incluir en las formulaciones de propuestas a actores de otras disciplinas distintas del Derecho.

¹¹⁵. El CED ha estado desarrollando en los últimos tres años sobre policía comunitaria, seguridad ciudadana y otros temas afines. Véase al respecto su página Web www.ced.org.

4. Acceso a la Justicia

Aún cuando su motivación principal no fuera la de ampliar el acceso a la justicia de la población, la acción desplegada en forma sistemática durante todo el período por las organizaciones de derechos humanos, tuvo innegables consecuencias positivas a este respecto. La persistencia de diversas instituciones, como la Comisión de Derechos Humanos, FASIC o CODEPU, destinada a llevar estos casos a los tribunales, no sólo se tradujo en mantener viva la atención en el país sobre estas causas, sino también sensibilizó a los jueces respecto a la temática general de los derechos humanos (a partir de estas causas, por ejemplo, se comienza, aunque sea tímidamente, a usar el derecho internacional de los derechos humanos en los tribunales) y demostró a otros actores de la sociedad chilena las posibilidades que brindaba la litigación judicial de casos para ampliar el margen de protección real a grupos discriminados o excluidos.

Ese es un antecedente relevante para entender el surgimiento en el país, desde mediados de la década de 1990, de diversas iniciativas de interés público, que llevan causas de interés general a los tribunales con el fin no sólo de alcanzar una resolución judicial satisfactoria, sino también de posicionar un tema relevante en el debate nacional y en las políticas públicas del país. Las iniciativas más destacadas son el Programa de Acciones de Interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, la Fundación Pro Bono y la Asociación de Abogados por las Libertades Públicas. A ese trabajo han contribuido significativamente organizaciones de base que han canalizado los casos a ser presentados.

El Programa de Acciones de Interés Público ha desarrollado iniciativas tanto a nivel de tribunales como a nivel de legisladores y actores de la sociedad civil. Respecto de su actividad de promoción de derechos fundamentales a través de la presentación y defensa de casos ante los tribunales, el Programa –por medio de la Clínica Jurídica de Interés Público en la Facultad de Derecho de la Universidad

¹¹⁶. Fundación Paz Ciudadana, Sector privado y sistema carcelario: una mejor rehabilitación, Santiago 1996.

Diego Portales- ha logrado que demandas de sectores de la población tradicionalmente “marginales” instalen sus intereses y dificultades en la esfera judicial. Ya veremos cómo, desde otra perspectiva, este mismo trabajo ha incidido en el control judicial de los actos de gobierno.

Otras organizaciones que han asumido un papel importante en materia de acceso a la justicia son las ONGs de género. La Corporación La Morada, por ejemplo, especializadas en demandas e intereses procedentes de la esfera de las mujeres, ha instalado el tema del derecho y la justicia desde la perspectiva de género, formulando demandas concretas desde una visión tradicionalmente ajena al trabajo del sistema de administración de justicia.

En el plano más general de la asistencia legal, se han formado instituciones destinadas a brindar servicio jurídicos a personas que carecen de recursos para proveerse un abogado. Es el caso de la Fundación Paternitas, y la Corporación Nacional Fe y Esperanza (CONAFE). Ellas han constituido un consultorio que atiende a más de mil personas en diversas causas judiciales.

Un esfuerzo distinto en el afán de facilitar el conocimiento y el uso del derecho por parte de la comunidad, es el que ha impulsado la Corporación FORJA a través del “extensionismo jurídico”. Este programa prepara a líderes vecinales y le brinda las facilidades para que asesoren y ayuden a los miembros de su comunidad en la solución de sus problemas y asuntos de naturaleza jurídica. Esta iniciativa ha sido catalogada como una de las mejores prácticas en el Concurso Mundial de 1998 convocado por el Programa Habitat de Naciones Unidas. Al año siguiente, FORJA cooperó en su extensión a la Argentina.

Este trabajo se ha visto fortalecido con la alianza que FORJA ha celebrado con la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, entidad que ha implementado en numerosas comunas de Chile la labor de extensionismo

jurídico¹¹⁷. La Fundación, además, promueve actualmente el fortalecimiento de la organización social comunitaria y la mejora en el acceso a la justicia de los sectores pobres, generando instancias de mediación y resolución de conflictos prejudiciales, orientando a la población sobre sus derechos y deberes legales y su ejercicio, difundiendo y promoviendo los programas sociales que el Estado y los municipios ponen a disposición de la comunidad.

Una de las áreas que mayormente ha concentrado la atención y participación de las OSC en este tema, es la de los sistemas alternos de resolución de conflictos y de la mediación en particular. El impulso inicial para la incorporación de la mediación en el país fue asumido por la CPU, en el marco de su proyecto con apoyo de USAID. A principios de la década de 1990, este programa difundió los métodos alternos y capacitó en Chile y los Estados Unidos a un importante contingente de personas que hoy son líderes del proceso en diversas instituciones. A partir de esta experiencia, se propagarían centros de mediación impulsados por el Ministerio de Justicia (Programa de Asistencia Legal, Programa de Mediación Familiar anexa a los Tribunales de Justicia) de las Corporaciones de Asistencia Judicial (de Santiago y Valparaíso) y de algunas municipalidades de la región metropolitana. la CPU, cinco centros de mediación en la Región Metropolitana,

Por su parte, las actividades de mediación desarrolladas por el Centro de Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago desde 1993, y por el Centro de Mediación de la Cámara de Valparaíso, aunque orientadas a la resolución de conflictos de naturaleza comercial, han significado aportes muy concretos para el uso de estas vías como medios para el mayor acceso a la justicia, en dos sentidos: primero, estas organizaciones y sus asociados –empresarios, Colegio de

¹¹⁷ Las comunas que se han visto favorecidas con la iniciativa son: El Bosque, Cerro Navia, La Pintana, Melipilla, María Pinto y Curacaví de la Región Metropolitana; las comunas de Valparaíso, Limache, Putaendo, Los Andes, San Esteban e Hijuelas de la Quinta Región; las comunas de Placilla, Rancagua, Chépica, Marchigüe, Pumanque y Mostazal de la Sexta Región; la comuna de Queilen de la Décima Región y la comuna de Natales de la Duodécima Región. Además, ya se ha

Abogados, gremios, entre otros- han inducido la consideración del tema por parte de las autoridades de justicia de los gobiernos de la Concertación; y, en segundo lugar, mediante los progresos mismos de la mediación y su difusión, estas organizaciones han influido en un incremento de la cultura de la mediación en el país. El aumento de ese interés queda en evidencia en algunas líneas de investigación desarrolladas por académicos de las universidades chilenas¹¹⁸.

La activa participación de las OSC en promover el acceso a la justicia a través del desarrollo de programas concretos para aumentar sus posibilidades, no ha tenido un correlato de la misma intensidad en la promoción de políticas públicas por parte de la autoridad para introducir cambios en este aspecto. Más allá de la influencia que antes se resaltaba en posicionar el tema de la mediación dentro de las alternativas disponibles, las OSC no tuvieron una presencia destacada ni acompañaron las iniciativas de mejora institucional a los sistemas de asistencia legal, como la creación del Servicio Nacional de Asistencia Jurídica, la reforma a las Corporaciones de Asistencia Judicial o la creación de la Defensoría Penal.

5. Control sobre el poder político

Es posible apreciar ciertas actuaciones de diversas organizaciones que inciden de manera indirecta en el mayor control que la justicia hace de las actuaciones del Ejecutivo. Lo anterior ya constituye una novedad en un país que, similar a como ha ocurrido en otros lugares de América latina, ha tenido en general un sistema judicial deferente hacia las decisiones de políticas públicas (tanto del Ejecutivo como de actuaciones del Parlamento), lo que se ha traducido en un débil perfil como contralor o fiscalizador¹¹⁹.

iniciado también en las comunas de Monte Patria de la Cuarta Región, Litueche de la Sexta Región, Maule de la Séptima Región y Curanilahue de la Octava Región.

¹¹⁸. Véase en Cap. 2. por ejemplo trabajo de M. Duce sobre el tema 1998; asimismo el Nr. 2 de la Revista Sistemas Judiciales del CEJA, dedicada principalmente al tema de resolución alternativa de conflictos.

¹¹⁹ Jorge Correa, "The Judiciary and the Political System in Chile: The Dilemmas of Judicial Independence During the Transition to Democracy", en Stotzky, I (ed.), Transition to Democracy in Latin America: the role of the judiciary, Westview Press, 1993.

En primer lugar, la labor realizada por diversos actores en cuanto a la promoción del derecho de interés público ha reforzado las instancias de control judicial de los actos de gobierno. En este sentido se destaca el trabajo de las instituciones que han desarrollado acciones de interés público, como el Programa de Acciones de Interés Público de la Universidad Diego Portales, FORJA y la Fundación Pro Bono, los cuales han logrado poner en el banquillo de los acusados ciertas políticas públicas que se considera lesionan derechos fundamentales, tales como el de la igualdad o no discriminación.

Lo anterior, sumado a pocas formalidades para llegar a tribunales, reclamando afectación de garantías fundamentales, hizo que una variada cantidad de tópicos comenzaran a ser debatidos en la sede judicial, lo que produjo una reacción por parte de las Cortes y tribunales de poca receptividad. En este sentido, en el año 1998, la Corte Suprema modificó el Auto Acordado sobre tramitación de la acción de protección, restringiendo considerablemente la posibilidad de ser declarado admisible. El gran número de causas que por esta vía estaba conociendo el Poder Judicial –específicamente las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema, que son los órganos competentes en la materia- se había transformado en un grave problema, atendido el atraso que éstas tenían en la resolución de causas ordinarias (apelaciones civiles, penales, laborales; y casaciones, principalmente)¹²⁰.

La reforma al Auto Acordado constituye, efectivamente, una involución en el proceso de control judicial de actos gubernamentales, ya que una serie de recursos pueden ser rechazados *in limine* si la Corte de Apelaciones entiende que la acción tiene “manifiesta falta de fundamento”.

¹²⁰ En entrevista con altos magistrados y jueces, se pudo constatar que para ellos es un hecho indubitable el incremento de demandas ejercidas por la ciudadanía en los últimos años, sin que ello implique reconocer que la modificación al Auto Acordado respondió explícitamente al propósito anotado.

En este sentido, es posible observar que el trabajo de ciertos organismos de la sociedad civil, como el Programa de Acciones de Interés Público en la Diego Portales, parece intimidar a los tribunales en su labor contralora. Sin perjuicio de ello, y tal como se veía en el apartado sobre acceso a la justicia, las acciones de interés público han servido de vía para que cuerpos que tradicionalmente quedaban fuera del sistema judicial puedan hoy hacerse presentes en la labor de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actuaciones. Un caso paradigmático lo ofrece la acción intentada por la Clínica de Interés Público en contra del Ministerio de Salud exigiéndole a éste el cumplimiento de cierta normativa que imponía la obligación al Estado de costear los tratamientos de personas afectadas por alguna enfermedad de transmisión sexual. Se trataba de personas viviendo con VIH-SIDA, quienes, después de varios intentos fallidos, obtuvieron en la primera instancia una resolución favorable que echaba por tierra las alegaciones del Estado en orden a que la falta de recursos permitía, de alguna forma, excusarse del cumplimiento de dicha obligación. El caso, sin embargo, no siguió avanzando al producirse el pronunciamiento de la Corte Suprema.

Otro hecho relevante en esta materia puede encontrarse con la dictación de la denominada “Ley de Probidad Administrativa”, a fines de 1999. En razón de la presión internacional por compromisos que Chile había suscrito, como el Convenio de Lucha contra la Corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales (1997), y tras haberse instalado, en 1994, una comisión estatal encargada de estudiar lo referente a Ética Pública, se promulgó una legislación que establece los principios de probidad y transparencia en las actuaciones de la Administración del Estado. Para hacer efectivos dichos principios, la ley introdujo modificaciones a otras leyes, estableciéndose el derecho de acceder a información pública.

Esta normativa evidencia que, en materia de control de actos de gobierno, la sociedad civil ha sido más bien receptora de iniciativas oficiales. Algunas organizaciones han utilizado esta legislación, obteniendo en tribunales resultados

interesantes. En efecto, se ha dictado una jurisprudencia que afirma principios como el de la necesidad que la comunidad ejerza una labor de control social y que es imprescindible, para una sociedad democrática, el que los funcionarios públicos reviertan la tradición de secreto presente en la Administración del Estado. Cabe destacar que dichas resoluciones son poco comunes en el sistema judicial chileno.

Así, por ejemplo, en octubre de 2001, la Corte de Apelaciones de Santiago confirmó la sentencia que obligaba a una repartición estatal a proporcionar a una organización ambientalista –Fundación Terram- la información sobre determinados estudios respecto a la reforestación de ciertas zonas en el sur del país. A pesar que el Ejecutivo restringió considerablemente el ámbito de la ley, al dictar en mayo de 2001 un reglamento que limita las posibilidades de acceder a la información pública, el fallo de la Corte sienta un precedente muy importante al reafirmar la verdadera dimensión de este derecho¹²¹.

Otros casos que han sido paradigmáticos en el sentido anotado más arriba se refieren a temas de libertad de expresión. En 1997, una agrupación de personas interpuso una acción de protección para evitar que la película “La Última Tentación de Cristo” fuese exhibida. Se argumentó que ello atentaba en contra de la honra de Jesucristo y de la población chilena, declarada mayoritariamente católica. La Corte acogió el recurso y la Asociación de Abogados por las Libertades Públicas, junto con CEJIL, llevó el caso hasta la Comisión Interamericana. Finalmente, y luego de un intenso proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Chile fue condenado, a comienzos de 2001, y obligado a remover las normas constitucionales y legales que autorizaban la censura de filmes.¹²²

Posteriormente, en 1999, otro episodio sobre censura atrajo a la opinión pública. La periodista Alejandra Matus fue procesada por una querrela interpuesta por el

¹²¹. Documentación extraída de <http://www.portal-pfc.org/legislacion/2001/037.html>

¹²² El Estado de Chile debe dar cuenta cada seis meses de los avances en la materia. Hasta ahora, si bien se ha eliminado de la Constitución la norma que permitía la censura cinematográfica, la

cuestionado ministro de la Suprema, Servando Jordán, invocando normas de la Ley de Seguridad del Estado. Lo particular del caso fue que la acción motivó un rechazo casi absoluto por parte de la ciudadanía y de parlamentarios, quienes se comprometieron a derogar las normas de desacato aún vigentes en el país. El caso fue llevado, por la Clínica de Interés Público de la Portales y CEJIL, hasta la Comisión Interamericana.

Es claro cómo las organizaciones nacionales han comprendido cómo puede ser ventajoso trabajar en alianza con otras entidades que litigan los casos ante los órganos internacionales, como es el caso de CEJIL. De hecho, desde hace algunos años, el recurso a estas instancias ha comenzado a ser una constante, presentándose casos tan diversos como los de pueblos originarios y un ministro de la Corte Suprema, destituido por la Comisión de Ética, por actuaciones irregulares, invocando la violación de normas de debido proceso.

La Corporación FORJA, por su parte, también trabaja fuertemente el tema de control de actos de gobierno, aunque no ha tenido una participación especial en los cambios que a nivel normativo se han producido. Las publicaciones sobre necesidad de adecuación de la legislación chilena a la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de Estados Americanos, la participación en redes y alianzas con otros organismos, tales como CELAM o Transparencia Internacional, y la obtención de compromisos de candidatos a cargos de elección popular, han sido una constante en el trabajo de FORJA¹²³.

En suma, el control judicial de los actos de gobierno no parece tener en Chile un desarrollo similar al de otros países, donde existen OSC abocadas al monitoreo del actuar estatal (como Poder Ciudadano en Argentina, por ejemplo). Los avances que a nivel normativo o de diseño institucional se han registrado en la

nueva ley de calificación de películas aún no se dicta, de manera que la abolición de la censura no ha tenido efectos prácticos.

¹²³ Actualmente, FORJA ocupa la presidencia del Capítulo Chileno sobre Transparencia Internacional.

materia obedecen, casi exclusivamente, a impulsos oficiales, y algunos de ellos producto de la presión ejercida por organismos supranacionales. Una razón posible para ello, es que la situación de corrupción y malas gestiones que se verifican en nivel estatal en Chile distan bastante de las magnitudes que se observan para otros países¹²⁴, lo que ha hecho que el tema no haya sido prioritario en la agenda de las organizaciones de la sociedad civil, salvo las contadas excepciones registradas.

6. Autonomía, independencia y gobierno

En este punto cabe destacar que las organizaciones de derechos humanos han cumplido sistemáticamente una función de control sobre el quehacer de los tribunales, y en tal sentido han ejercido una influencia positiva desde la perspectiva de la autonomía y la transparencia de los jueces. El proceso de Reforma Procesal Penal, según se indicó, significa otro importante aporte al tema, y por ende se advierte el impacto de las organizaciones gestoras del mismo¹²⁵. En este sentido, el proceso de gestión e implementación de la Reforma ha implicado una especie de *shock* sobre el Poder Judicial. Actualmente, los fallos de los jueces tienen mayor publicidad, se debaten, hay críticas desde diversos ámbitos de la sociedad hacia las formas de actuar de los jueces, hay presión por la transparencia y el mayor grado de autonomía. Otro tanto es posible decir respecto a la actuación de los otros organismos públicos intervinientes, como el Ministerio Público, la Defensoría y la Policía. Ante la carencia de evaluaciones internas, el protagonismo de OSC como la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y la FPC, se ha traducido en un control permanente sobre la marcha del proceso. Aunque, por momentos, ello haya generado malestar y resistencias en algunos de sus actores, en definitiva se ha ido aceptando esa función externa de evaluación, y se ha reaccionado positivamente frente a algunas de las críticas.

¹²⁴ Véase Transparency International, *Global Corruption Report 2001-South America*.

¹²⁵. El informe de seguimiento encargado por el CEJA, nuevamente, es una valiosa fuente documental.

La relación entre las OSC y la autonomía y gobierno del Poder Judicial se inicia, para los efectos de este informe, a comienzos del primer gobierno democrático, con las iniciativas del gobierno por dar solución al problema de las violaciones cometidas contra los derechos humanos (véase capítulo 1). Asimismo, en la misma dirección, fueron muy importantes las causas de violaciones a los derechos humanos llevadas por abogados de OSC de derechos humanos, y las fuertes presiones esas organizaciones sobre el sistema judicial. Con su actuar, las OSC cruzan todo el período correspondiente a los últimos doce años.

Durante los primeros años de la transición, la autonomía fue, sin duda, uno de los temas más discutidos por las organizaciones de la sociedad civil. Ello encuentra evidencia empírica en el hecho que se publicaron numerosos trabajos sobre la autonomía del Poder Judicial y las reformas del sistema de administración de justicia, en la Comisión Chilena de Derechos Humanos y en algunos centros académicos (Centro de Promoción Universitaria, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y Centro de Estudios Públicos)¹²⁶. Algunas investigaciones tenían un claro objetivo de reforma de las instituciones de la justicia, mientras que otros proyectos centraban su atención en la capacitación y el perfeccionamiento de la judicatura y el análisis de políticas judiciales¹²⁷.

El trabajo la Corporación de Promoción Universitaria comenzó a fines del gobierno militar (proyecto financiado por USAID). El “grupo de Derecho”, que con ocasión de dicha iniciativa se constituyó, reflexionó críticamente sobre aspectos relacionados con la forma de promover la autonomía del Poder Judicial y dotarlo de cierta capacidad de autogobierno, y fueron formuladas propuestas concretas que irían en la misma dirección impulsada más tarde por el primer gobierno de la Concertación.

¹²⁶. A lo largo de este informe se han citado varios, por ejemplo Peña 1993.

¹²⁷. Véase por ejemplo CPU, *Proyecto de capacitación, formación, perfeccionamiento y política judicial*, 1989-90 (3 tomos).

En el mismo sentido, desde el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, se producían importantes trabajos, destacando, a estos efectos, los de Peña y Correa¹²⁸, donde se entregaba una visión muy precisa y bien documentada respecto al sistema de justicia en Chile, presentando y explicando las causas de numerosos problemas en el sistema de calificación y autonomía del Poder Judicial¹²⁹. El Centro tuvo una influencia determinante en el posterior cambio que se hizo al sistema de calificaciones en el Poder Judicial y que importaba mecanismos tendientes a mejorar la autonomía de sus miembros, al establecer diversas formas de capacitación¹³⁰.

Asimismo, se debe destacar la iniciativa que desarrolló el Centro de Estudios Públicos durante el mismo período. El Centro convocó una Comisión de Estudios del Sistema Judicial, compuesta por académicos de distintas universidades y tendencias políticas, y magistrados. El objetivo fue analizar temas relevantes vinculados con el Poder Judicial, en relación con las propuestas que se encontraban ya planteadas en el programa de gobierno de la Concertación, y proponer soluciones frente a los problemas constatados¹³¹. La agenda de trabajo

¹²⁸ . Carlos Peña participó en el grupo de estudios que se formó en CPU, bajo el liderazgo de Agustín Squella, uno de cuyos resultados fue la publicación La Cultura Jurídica Chilena (citada), con un trabajo suyo, "Hacia una caracterización del ethos legal: de nuevo sobre la cultura jurídica" (23-150) . Peña fue convocado a participar en el grupo de estudios que se reunía en el Centro de Estudios Públicos CEP, y realizó una investigación muy novedosa en el campo del derecho, por cuanto aplicaba los conocimientos metodológicos de las ciencias sociales a los estudios del derecho, haciendo uso de encuestas de opinión para estudiar demandas emergentes hacia el sistema de la justicia en Chile (véase Peña 1991, 367-395). Jorge Correa, por su parte, comenta el trabajo de Peña en La Cultura Jurídica Chilena y ha participado en numerosos trabajos, seminarios y capacitaciones. Destaca el libro editado por él Situación y Políticas Judiciales en América Latina, Cuaderno de Análisis Jurídico, Publicaciones Especiales, N° 2, Universidad Diego Portales, 1994.

¹²⁹ . Haciendo una detallada descripción del funcionamiento del sistema judicial, en sus aspectos normativos y empíricos, respecto al tema del poder judicial, Peña concluía que el sistema de calificación de jueces, ministros y fiscales era defectuoso, poco objetivo e imparcial, que el sistema estaba marcado por un verticalismo corporativista, que no existía un sistema de educación ni capacitación de jueces, y que se discriminaba a las mujeres (ver Peña 1993, 331-332)

¹³⁰ Así, por ejemplo, y siguiendo las propuestas elaboradas por los académicos y ejecutores de los estudios encargados, se establecieron básicamente dos tipos de cursos: habilitantes (para quienes deseen ingresar al Poder Judicial) y de formación, destinado a quienes ya eran miembros de él para favorecer su promoción a ministros de Corte o fiscales (también de Cortes).

¹³¹ . En la Comisión Participaron: Eugenio Valenzuela S., Enrique Barros B., José Luis Cea E., Hernán Correa de la Cerda, Juan Ignacio Correa S.A., Nancy de la Fuente H., Juan Carlos Dörr Z., Manuel Guzmán V., Marcos Libedinsky T., Carlos Peña G., Guillermo Pumpin B., Pablo Ruiz-Tagle V., Mario Verdugo M., Felipe Vian C. (Valenzuela, 1991, 11)

consistía en reuniones quincenales, donde se abordaban temas específicos relativos a la organización del sistema judicial: Corte Suprema, fundamentación de sus sentencias, ámbito de su competencia y funciones de sus ministros; sistema de designación de miembros de los tribunales; acceso a la justicia, juzgados comunales; análisis crítico de usos y prácticas judiciales, y proposiciones para mejorar la eficiencia; Consejo Nacional de la Magistratura, ventajas e inconvenientes para su establecimiento en Chile, entre otros.

De modo muy concreto, la Comisión encomendó seis trabajos de investigación a algunos de sus miembros, los que incluyeron los siguientes temas: labor jurisdiccional de la Corte Suprema; contenido de la Ley Orgánica Constitucional del Poder Judicial; selección, nombramiento, calificación y ascenso de los jueces; proposiciones para una Escuela Judicial en Chile; el Consejo de la Magistratura en el Derecho comparado; encuesta aplicada a actores representativos sobre el funcionamiento del Poder Judicial. El resultado fue un conjunto de estudios con proposiciones, publicado en un número especial de la Revista del Centro, en abril de 1991¹³²: constitución de Comisión de Designación de integrantes de la Corte Suprema; radicar todas las materias constitucionales en el Tribunal Constitucional; reducir el recurso de queja a materias disciplinarias y especializar las salas de la Corte Suprema; simplificar el recurso de casación y eliminar la presencia de ministros de la Corte Suprema en órganos distintos, salvo el Consejo de Seguridad Nacional; suprimir la institución de los abogados integrantes en los tribunales superiores¹³³; creación de juzgados de paz vecinales para pequeñas causas, en lugar de juzgados de policía local; medidas para eliminar malas prácticas judiciales¹³⁴.

Todos estos debates y estudios adquirirían especial actualidad en el contexto de los primeros pasos que daba el gobierno de Aylwin por ir concretrando algunos puntos de su programa de gobierno. Según se relató en el capítulo 1, Aylwin constituyó

¹³² . Los resultados pueden ser consultados en el trabajo editado por Valenzuela (1991).

¹³³ . Sobre Corte Suprema véase cap.2.

¹³⁴ . Véase Valenzuela 1991; Vargas 1998, 74-75.

una Comisión asesora para elaborar un amplio catálogo de proyectos de modernización del sistema judicial. En relación a la autonomía, las principales propuestas fueron: el Consejo Nacional de la Justicia para proponer la política judicial y designar los ministros de la Corte Suprema y de la administración del sistema judicial, integrado por representantes del poder judicial y de otros poderes del estado; el Defensor del Pueblo, organismos autónomo, con la función de conocer e investigar denuncias de los ciudadanos respecto al quehacer de la administración de justicia; aumento del número de ministros de la Corte Suprema, con integración de un tercio de miembros con personas ajenas a la carrera judicial, y especializar por materias sus salas; ampliación del ámbito de la casación y limitación del recurso de queja a problemas disciplinarios y no jurisdiccionales; creación de la Escuela Judicial para preparación de jueces y perfeccionamiento de funcionarios, quedando vinculada la capacitación a la carrera funcionaria; aumento de transparencia y objetividad de la carrera funcionaria; eliminación de abogados integrantes y creación de un cuerpo de jueces suplentes para cortes y juzgados de primera instancia; registro de peritos judiciales y aranceles para sus honorarios; flexibilización del secreto del sumario¹³⁵. La iniciativa de crear un Consejo Nacional de la Justicia como una piedra angular de la reforma del sistema judicial fue un estímulo importante para el debate y las actividades de estudio que se desplegaron en las OSC.

Cabe recordar, asimismo, que en ese entonces existía en el país una fuerte controversia en torno al tema de la reapertura de causas sobre detenidos desaparecidos, y respecto a otras violaciones a los derechos humanos durante el período del Régimen Militar. Los integrantes de la Corte Suprema se sentían fuertemente cuestionados, amenazados, y optaron por ejercer una resistencia doctrinaria para evitar la reapertura de los casos¹³⁶.

¹³⁵. Vargas 1998, 76-77.

¹³⁶. El argumento central era que la ley de amnistía, dictada por el propio Régimen Militar, impedía reabrir dichos procesos.

Estos hechos generaron fricciones entre el ejecutivo y la Corte Suprema, y la propuesta del Consejo Nacional, aceptada originalmente por la Asociación de Magistrados, que representaba un sector de importancia en el Poder Judicial, fue interpretada dentro de la Corte Suprema y entre los sectores políticos cercanos al Régimen Militar como un intento del gobierno de la Concertación por tener un mecanismo político de control sobre el Poder Judicial. Las críticas al proyecto arreciaron, encabezadas por las apreciaciones del presidente de la Corte Suprema, seguidas por representantes del CEP y de la Universidad Católica de Valparaíso, y personeros políticos de oposición. En ese entonces, en los argumentos influían las percepciones negativas del efecto demostración de España, país que había reformado en la dirección indicada¹³⁷. Así, el proyecto fue rechazado por la Corte Suprema y la mayoría del Senado como un atentado a la independencia y prerrogativas de los jueces¹³⁸.

En ese entonces, no hubo otros sectores que apoyaran el proceso de reformas por la mayor autonomía del Poder Judicial. El grupo de Estudios Constitucionales o Grupo de los 24, fuerte impulso de la idea del Consejo de la Magistratura, en la

¹³⁷ . En España se creó de hecho ese Consejo, con anterioridad. Al comenzar la década de 1990, España era referente en numerosos temas: su tipo de transición política desde el régimen franquista al régimen político democrático, numerosas reformas políticas, sociales y judiciales.

¹³⁸ . Véase Correa, Jorge (ed.), Situación y Políticas Judiciales en América Latina, Cuadernos de Análisis Jurídico, 1993, 29. Básicamente pueden ser resumidas en los siguientes puntos: se aseguraba que este organismo había generado resultados negativos en los países en los que se implementó, y, en ese sentido, se señalaba que la experiencia en cada uno de los casos en los que el modelo operó— entre los que destacaban Italia, Grecia, Turquía, España, Venezuela, Portugal y Colombia — habría arrojado la tendencia hacia una politización creciente, en razón de que la conformación del organismo hacía difícil para sus integrantes prescindir del campo político contingente; en segundo lugar, el peligro que se vislumbraba era la generación de un órgano burocrático cuyas atribuciones ya estarían incorporadas en la Corporación Administrativa del Poder Judicial; por último, la principal aprehensión de los detractores del proyecto se basaba en la idea que este organismo podría llegar a restarle la independencia al Poder Judicial, a raíz de la intervención en la designación de magistrados, la elaboración del presupuesto y la dirección de los organismos auxiliares de las magistraturas, en relación a su composición. En ese sentido, el catedrático de Derecho José Luis Cea argüía que “..el consejo institucionalizaría un referente que se coloca por sobre el Poder Judicial, con una serie de atribuciones” y que el riesgo de politización era factible dado la conformación del cuerpo, lo que no se condecía — a juicio del académico — con la naturaleza independiente del Estado (“Alertan sobre Politización de Consejo Nacional de justicia”, El Mercurio, 13.08.1991). Finalmente, al culminar el año 1991, el proyecto no logró generar los acuerdos necesarios en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, fue rechazado (“El Gobierno responsabiliza a Palestro y a Renovación Nacional”, El Mercurio , 30.04.1992).

década de 1980, se había disuelto. En el ámbito de las universidades, salvo la mencionada Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, no había iniciativas ni grandes disposiciones para avanzar con respecto a la autonomía. Fuera de las OSC de derechos humanos, que centraban sus iniciativas en los mismos tribunales, y mediante presión de opinión, no había organizaciones de base que centraran su línea de acción en las reformas institucionales de la justicia. Algo muy incipiente hubo en la ONG Canelo de Nos, antecedente de la Corporación FORJA, y la ONG Quercum, que desapareció.

El actor más visible era la Corporación de Promoción Universitaria, específicamente el Grupo de Derecho y del Proyecto USAID, que funcionaban paralelamente. En ese entonces, la CPU era la única institución que contaba con financiamiento para preocuparse profesionalmente por los temas de justicia, con capacidad para encomendar estudios, encuestas de percepción y otra serie de análisis empírico. Lo pudo hacer porque la USAID, su principal agencia de financiamiento, junto con tomar la decisión de invertir en la modernización de la justicia, optó por hacerlo desde fuera de las instituciones públicas. En realidad, este hecho permitió a la CPU especializarse en un tema que hasta ese entonces no era el principal en su actuación. Esa especialización llegó a ser tan profesional, que en 1994 dio lugar a la formación de una filial de la CPU, la CDJ-CPU, dedicada específicamente a la modernización del sistema de administración de justicia hasta la fecha.

Por otra parte, las fuerzas opositoras al gobierno de la Concertación representadas en el Congreso, hicieron también sus propuestas sobre el tema de la autonomía del sistema de administración de justicia, pero, al igual que hicieron las fuerzas hegemónicas en la década de 1980, el énfasis se puso en temas de eficiencia técnica, que en apariencia se distanciaban de la discusión sobre el gobierno de la administración de justicia. Así por ejemplo, durante el mismo período de las discusiones y tramitación de las reformas impulsadas por el gobierno de Aylwin, se proponía asegurar constitucionalmente el presupuesto

judicial, tal como sucedía con el de las Fuerza Armadas. Las posiciones respecto a esta propuesta también estuvieron muy distanciadas, y ello hizo que no fuera viable su aprobación en el Congreso.

Ahora bien, un proyecto que sí llegó finalmente a puerto fue el de la constitución de la Academia Judicial. Creada en 1994, se trata de una innovación relevante para la reforma del sistema de administración de justicia. Ella pasa a ser la organización oficial para formación de los jueces, el ingreso y la promoción en el poder judicial. En definitiva ella pasa a tener una enorme repercusión en el funcionamiento concreto de la administración de justicia, por medio de la formación de sus operadores¹³⁹.

Su génesis es el resultado de un proceso, donde intervienen tres organizaciones importantes: el Instituto de Estudios Judiciales, CDJ-CPU y la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

El Instituto de Estudios Judiciales desarrolló actividades de capacitación para los miembros de la Asociación de Magistrados desde 1987, y su presidente, Hernán Correa de la Cerda, fue uno de los principales promotores de la creación de la Academia¹⁴⁰. Se trata de un hecho relevante en cuanto se vinculaba directamente a jueces en el trabajo de formación de los funcionarios del Poder Judicial.

El Grupo de Derecho de la CPU, que tuvo interés por el tema de la formación de jueces desde su constitución en 1987, realizó estudios, seminarios y actividades de capacitación de jueces. En un seminario sobre la crisis del sistema jurídico (1988), donde Agustín Squella formuló doce hipótesis, se dio atención al tema de la formación de los jueces. Mas tarde, en 1989 y 1990, la CPU ejecutó el proyecto de *Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial*, financiado por

¹³⁹. El estudio de seguimiento del CEJA constata que en las regiones IV y IX un número significativo de operadores del sistema de administración de justicia ha pasado por los cursos de la Academia, y ahora operan en un sistema judicial que funciona mejor que en el pasado (la correlación positiva es clarísima).

la USAID, en el que participaron la Asociación Nacional de Magistrados y el Instituto de Estudios Judiciales. Los objetivos del proyecto eran: tener mayor conocimiento del Poder Judicial chileno en sus dimensiones culturales, de organización, de independencia y funcionamiento, y colaborar en la formulación de propuestas que pudiesen contribuir al mejoramiento; establecer bases teóricas y prácticas que sirvieran al desarrollo de la capacitación judicial en Chile; promover el conocimiento de los jueces empleados en el Poder Judicial, sus aptitudes y habilidades.

Posteriormente, entre 1990 y 1993, la CPU inició un segundo proyecto USAID, titulado *De Capacitación, gestión y política judicial*, parte de cuyos buenos resultados se debió al trabajo conjunto con la Asociación Nacional de Magistrados, y a la capacidad de producir estudios, seminarios y actividades de capacitación. El proyecto se articuló en torno a tres áreas de trabajo: capacitación, asistencia jurídica y administración de tribunales. El principal logro del área de capacitación fue la concreción de la Academia Judicial, en forma de un proyecto de ley elaborado por la CPU. El objetivo de la academia era ofrecer una capacitación destinada a la generación de destrezas y habilidades propias de la función judicial, haciendo uso de la experiencia acumulada por la CPU en capacitación. La Academia quedaba constituida como un fondo de recursos, donde las actividades de capacitación y perfeccionamiento pasaban a ser realizadas por terceros, vía licitación. En el área de Asistencia Jurídica, la CPU desarrolló programas alternativos de resolución de conflictos (mediación y conciliación), como instrumentos para el desarrollo de una política destinada a contar con instancias de resolución de conflictos en la sociedad. Asimismo, se creó una red para reunir a diversos centros, públicos y privados, que brindaran asistencia jurídica gratuita. El área de Administración de Tribunales aportó estudios técnicos sobre el

¹⁴⁰. Véase el trabajo ya citado de Correa de la Cerda (1991).

funcionamiento del sistema, incorporando al análisis del sector empresas consultoras privadas del mundo de la gestión¹⁴¹.

Algunos académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales participaron en la concepción y génesis de la Academia Judicial por medio de investigaciones sobre el sistema de administración de justicia en Chile, destacando los aportes de Carlos Peña y Jorge Correa¹⁴², y en el diseño mismo del proyecto, junto a la CPU. La propuesta generada fue revisada, modificada, y quedaron importantes elementos planteados originalmente. Para impedir que la Academia pudiese reproducir la lógica corporativa, vertical, jerárquica del Poder Judicial, se introdujo una dirección mixta de jueces y académicos, sistema de concursos en relación al proceso de calificaciones, entre otras cosas.

Por último, las diversas capacitaciones que la Academia realiza por medio de diferentes instituciones especializadas –Universidad Diego Portales, Universidad de Chile y la Alberto Hurtado- han sido y son un elemento central en la instauración gradual de una cultura judicial novedosa. Los expertos que tienen a su cargo esta tarea han comprendido la relevante labor que en beneficio de la autonomía del Poder Judicial cumplen estas el trabajo formativo.

Es necesario destacar que en las iniciativas de reforma posteriores a las consignadas las organizaciones de la sociedad civil no han tenido una presencia significativa. Entre éstas, los cambios producidos en la composición de los miembros del Tribunal Superior y la creación de la Comisión de Ética del Poder Judicial, son claros ejemplos de cómo la sociedad civil desatendió estas oportunidades para intervenir. No hubo, como podría haberse esperado, intentos de hacer audiencias públicas para las nominaciones de los Supremos, con

¹⁴¹. Vargas, 1998, 83-85; descripción más detallada del CPU en Cap. 3; los resultados del proyecto están en CPU, Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial, 2 vols, Santiago 1990/1991

¹⁴². En trabajos ya citados, implícitamente en Peña 1991, y de manera explícita en Peña 1992, 1993. J. Correa a través de su participación en trabajos de investigación, iniciales, y posteriormente en estudios específicos sobre necesidades de capacitación.

participación ciudadana; tampoco hubo alguna organización que monitoreara los currículos de los candidatos.¹⁴³

Es posible que este retiro de las organizaciones se deba, en gran parte, al término del proyecto USAID administrado por la Corporación de Promoción Universitaria. En efecto, entre 1990 y 1995, la CPU (y posteriormente el CDJ) se posicionó como una OSC especializada en el tema judicial, avanzando propuestas de mucho interés y trabajando consensos notables que permitieron que muchas de ellas, finalmente, se transformaran en cambios al sistema judicial. Se trató de un actor muy profesional que fue abriendo espacios y proponiendo políticas judiciales innovadoras que Chile requería desde hacía bastante tiempo. Con todo, al terminarse el financiamiento, el proyecto comienza a retroceder y el espacio que se había ganado no es llenado por ningún otro actor, con la intensidad que hasta entonces se había hecho. La Universidad Diego Portales y la Fundación Paz Ciudadana, aun cuando siguieron trabajando el tema de justicia de un modo sistemático, no logran que el gran engranaje que suponía el trabajo conjunto descrito en este capítulo, pudiera perpetuarse de manera de avanzar con las reformas que aún estaban pendientes.

En este sentido, pareciera que el tema del financiamiento del trabajo de las OSCs es muy significativo a la hora de intentar explicar las causas de esta ausencia. En efecto, desde que la mayor parte del financiamiento de las organizaciones proviene de consultorías, capacitaciones y otros servicios de esa índole, la capacidad de control y crítica de ellas necesariamente es más débil. La cooperación internacional, en este sentido, permite, según se ha mostrado, que las organizaciones puedan desplegar una serie de trabajos más independientes y

¹⁴³ En la designación del Fiscal Nacional tampoco hubo participación de la sociedad civil, no obstante se trataba de un cargo extremadamente importante para el éxito en la aplicación de la reforma. Sorprende que las organizaciones que tanto aportaron en la primera fase de ella no se pronunciaran respecto de la audiencia para la elección, ni la forma como la Corte Suprema rechazó, por discutibles razones formales, las postulaciones de candidatos que parecían muy idóneos.

de mayor solidez, sin perjuicio de las limitaciones que la agenda de los financistas pudiese imponer al trabajo de las OSCs.

En las iniciativas posteriores de reforma para la autonomía judicial, incluidas en el relato del capítulo 1, tales como cambios en la composición de la Corte Suprema y creación de la Comisión de Ética de la Corte Suprema, no se ha notado la presencia directa de las OSC. Por ejemplo, nadie intervino para obtener que el sistema de selección de los nuevos miembros de la Corte pasara por audiencias públicas, y nadie intervino analizando los currícula de los candidatos. Incluso en el caso de la designación del Fiscal Nacional, habiendo dispuesto las autoridades oficiales una audiencia pública, no hubo intervención de OSC. Ellas no aprovecharon la oportunidad para meterse en el proceso de selección de Fiscal Nacional, existiendo grandes incentivos, tales como la importancia del cargo y el precedente que podía sentarse.

7. Observaciones de conclusión

Dada la importancia que tiene la Reforma Procesal Penal en el proceso de modernización de la justicia, este capítulo ha abordado su génesis desde la perspectiva de las Organizaciones de la Sociedad Civil. El capítulo documenta las principales iniciativas de OSC que, desde fines del Régimen Militar (1973-1990), influyen en la gestión del proceso. La Corporación de Promoción Universitaria desarrolló actividades de reflexión, capacitación y extensión. Los académicos del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, quienes investigaban la administración de justicia penal, constituyen otro impulso. La Fundación Paz Ciudadana, centrada en temas de prevención y seguridad ciudadana, representa un tercer impulso. Las actividades e interacciones de estos actores dan por resultado la génesis de la Reforma Procesal Penal. Estas OSC aportan una visión integral, estrategias, investigación, difusión, y búsqueda de consensos. De este modo, se fueron sumando actores y

voluntades en torno a la iniciativa (M. Justicia, Asociación de Magistrados, Colegio de Abogados, académicos, empresarios y medios, entre otros). Andando el proceso, se van sumando numerosas OSC, en Santiago y en regiones. En algunos temas importantes para la modernización, algunos de ellos relacionados estrechamente con la Reforma, se van generando nuevos espacios de intervención para las OSC; se trata de la mediación y vías alternativas para resolución de conflictos, policías y penas, y otro tanto ha sucedido con el tema penitenciario. Las mismas OSC que lideran la Reforma tienen una función relevante, pues promueven sus inquietudes por medio de su investigación y acción; en mediación la CPU es pionera, y FPC en los temas de policías, penas y el sistema penitenciario.

En el campo de la autonomía, independencia y gobierno judicial, junto a las actividades de las organizaciones de derechos humanos, que tienen consecuencias en el quehacer de los tribunales, las mismas OSC que gestionan la Reforma Procesal Penal dan pasos importantes. Destacan las actividades del Centro de Promoción Universitaria, la investigación de académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, y la intervención del Instituto de Estudios Judiciales. La CPU y la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales producen el diseño de la Academia Judicial y de las reformas en los sistemas de promoción.

En el capítulo queda suficientemente documentado el éxito que ha tenido la intervención de ciertas OSC en el proceso de modernización de la justicia. Una pregunta pertinente, en consecuencia, es por las razones que explican ese éxito. En el caso de la Reforma Procesal Penal, dado que ella está significando un cambio importante, y que detrás del mismo hay tres actores relevantes de la sociedad civil, ¿qué explica el éxito?, ¿qué hizo que estos tres actores fueran

exitosos? A continuación se sugieren elementos que, en conjunto, debieran formar parte de la explicación¹⁴⁴.

Primero, hay impulsos internacionales que son muy importantes. La cooperación para el desarrollo desempeñó un papel clave, según queda ilustrado con los aportes de la USAID administrados por la CPU. Esos recursos financiaron actividades de investigación, capacitación y difusión. En la misma dirección, la Fundación Ford tuvo un papel destacado, por el apoyo sistemático que dio al grupo de académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. En el caso de FPC, no se advierten apoyos internacionales equivalentes, pero sí un decidido soporte del sector empresarial y de las comunicaciones.

Segundo, el acceso al conocimiento de procesos e iniciativas en otros países de América Latina y del mundo, especialmente Alemania, España y Estados Unidos, constituye, sin lugar a dudas, otro impulso relevante. A través de las actividades de extensión de la CPU, especialmente los seminarios internacionales, y la participación de académicos de la Universidad Diego Portales, se va produciendo una interacción regular con grandes figuras, intelectuales y operadores políticos en otros ámbitos latinoamericanos, y con circuitos de aprendizaje que influyen en las OSC chilenas. En las OSC gestoras es muy importante la influencia de personalidades tales como el argentino Alberto Binder. A este respecto, clave en el éxito es que al comenzar la década de 1990 no sólo era posible construir un diagnóstico compartido sobre las deficiencias del sistema de administración de justicia, sino que había soluciones que estaban a la mano, que se venían aplicando desde hacía mucho tiempo en otras partes del mundo, y a cuyo conocimiento se accedía.

¹⁴⁴. Informaciones que sustentan cada una de las afirmaciones que se hacen a a continuación se encuentran en los perfiles de las organizaciones, en el apéndice 2, y a lo largo del informe. Por lo tanto, no se vuelve sobre estos temas en este apartado de conclusión.

Tercero, el hecho que el régimen autoritario que gobernó Chile entre 1973-1990 no fuese totalitario, dio lugar a ciertos espacios desde donde se podían ejercer actividades de oposición y crítica al oficialismo. Destaca la Iglesia Católica y sus organizaciones de oposición al Régimen Militar, y numerosas otras OSC que nacieron a su alero o que se apoyaron en ella. La existencia de estos espacios de actividad intelectual y crítica dio lugar, entre otras cosas, a una transferencia de conocimientos, perspectivas y puntos de vista, que ciertamente tienen gran influencia en dos de las organizaciones gestoras, la CPU y la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales en particular.

Cuarto, en el plano nacional, el período de la transición del régimen autoritario al régimen político democrático, marcado por el cambio de gobierno y la apertura hacia nuevas políticas públicas, abre posibilidades para la intervención, y desde este punto de vista constituye otro impulso determinante. Quedan abiertas las oportunidades oficiales de intervención para OSC con cierto grado de liderazgo y proyectos autónomos, cosa que durante el Régimen Militar fue muy excepcional.

Quinto, las organizaciones que interactúan en el proceso de génesis de la Reforma tienen capacidades y recursos, personal profesional y técnico con preparación, alto nivel de competitividad, conocimientos (véase perfiles en apéndice).

Sexto, las personas que componen las organizaciones gestoras tienen un parentesco generacional, que facilita la comunicación; se trata de gente joven, entre 25 y 35 años, en su mayoría proceden de las dos más prestigiosas universidades del país (Universidad de Chile y Pontificia Universidad Católica de Chile), y dentro de ellas de carreras que forman para ocupar cargos de dirección. En esas instituciones, las puertas estuvieron cerradas para personas jóvenes con interés por hacer una carrera académica, motivadas e impetuosas¹⁴⁵.

¹⁴⁵. Sobre el tema de condiciones, génesis y vías de liderazgo en Chile véase Valdivieso, Patricio, "Liderazgos, Democracia y Formación Política Ciudadana", en: Revista de Estudios Sociales, N^o. 107, 2001

Séptimo, quienes participan en la gestión tienen desprejuicio político. Al comenzar la década de 1990, en un momento en que todos se alienaban políticamente, organizaciones con raigambres políticas muy distintas, según se ha informado (capítulos 1, y véase perfiles) dejan de lado esas consideraciones para empezar a trabajar el tema justicia, que es lo que permite avanzar, y con consenso de los diversos actores políticos.

Octavo, en las tres OSC hay trabajo interdisciplinario, donde las ciencias jurídicas interactúan con otras disciplinas de las ciencias sociales. Esa interdisciplinariedad se genera por medio de la formación que reciben personas con un amplio horizonte intelectual, en los estudios de postgrado en Chile y en el extranjero, y en el trabajo con personas de otras disciplinas. Este factor es clave, al momento de hacer estudios, fundamentar iniciativas, presentarlas y buscar consensos en torno a ellas.

Noveno, el elemento “acceso a la prensa” resultó vital para el convencimiento en las ideas y para darle “poder” a la sociedad. La prensa ha servido durante todo el período como mecanismo de presión a través de premios y sanciones. El trabajo con la prensa no pasa solamente, como comúnmente se cree, por tener acceso a los dueños de los medios o a los editores más relevantes, lo que, ciertamente, también es muy importante. También hay que elaborar un mensaje que llegue y que tenga la fuerza para convencer a todos los actores relacionados, lo que significa un arduo trabajo, al que, en el caso de la génesis de la Reforma, se dedicó mucho tiempo y esfuerzo.

Los elementos indicados no se perciben en otras OSC consideradas en este informe, y tal vez sean únicos e irrepetibles. Por lo tanto, el camino inductivo, de llegar a conclusiones generales a partir de las características de los actores que han participado en la génesis de la Reforma, debe ser tomado con precaución, sólo como un conjunto de observaciones, y no debe conducir a la idea errónea

que se tiene una receta. Ciertamente, las observaciones sobre elementos indican algo sobre las características de cierto sector de la sociedad civil, un sector que lidera los cambios, y características similares se dan en otros sectores líderes del desarrollo¹⁴⁶. Pero no nos entrega una caracterización o elementos comunes del conjunto de la sociedad civil. A lo más, en el resto de los actores de la sociedad civil se dan algunos de los elementos indicados, parcialmente.

¹⁴⁶. Sobre liderazgos en sectores políticos, empresariales y otros, véase Valdivieso 1991.

Capítulo 4. Elementos para una visión prospectiva de las OSC.

Este capítulo centra la atención en elementos que puedan servir de base para una visión prospectiva, y lo hace del siguiente modo: primero son tratados contextos sociales e institucionales, donde se puede identificar oportunidades y desafíos para intervenciones de OSC en el proceso de modernización, después se aborda específicamente el tema de los espacios y actores de interlocución del sector judicial y las oportunidades que se abren, y finalmente se presenta la perspectiva de las propias OSC sobre sus aportes, posibilidades y límites.

4.1. Las Organizaciones de la Sociedad Civil: pasado, estado presente y perspectivas

Si bien el Estado tradicionalmente ha desempeñado un rol protagónico en el desarrollo institucional del país, no debe menospreciarse el papel que han jugado las OSC. En momentos cruciales para el desarrollo del país, ellas han liderado visiones y proyectos decisivos para los rumbos futuros. No es atribuible a una casualidad, el hecho que algunos importantes procesos de cambio y modernización se hayan gestado en organizaciones no estatales. Los fundamentos institucionales del Estado chileno actual y del orden económico proceden de iniciativas que se generaron en el ámbito no estatal (gremialismo y economistas de la Pontificia Universidad Católica de Chile) y lo mismo ocurre con la modernización de la justicia (Corporación de Promoción Universitaria, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y Fundación Paz Ciudadana). En consecuencia, las OSC han ido ganando un espacio en el tiempo, y es posible afirmar que algunas ellas cuentan con la experiencia de haber hecho

contribuciones relevantes para la modernización y el cambio institucional (véase capítulo 3 y apéndice 2)¹⁴⁷.

En la actualidad, el sector, en su conjunto, experimenta una transición que es consecuencia de los siguientes factores:

Primero, parte importante del personal más preparado de las OSC que se desarrollaron en el período anterior a la década de 1990 se fue a trabajar en el Estado, en organizaciones internacionales o en el sector privado. Iniciando un proceso de flujo y reflujo que ha sido la constante del período y que ha marcado en parte la relación entre OSC y el Estado.

Segundo, los gobiernos de la Concertación asumieron numerosas funciones que antes realizaban las OSC, por ejemplo crearon una Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), una agencia de financiamiento estatal destinada a proyectos sociales (FOSIS), y para derechos humanos se han creado divisiones especiales en algunos ministerios¹⁴⁸.

¹⁴⁷. Algunas OSC han logrado cierto liderazgo y repercusiones, gracias al financiamiento extranjero y estatal, idiosincrasia, experiencias acumuladas de períodos de gran autonomía. Todo esto debiera ser considerado en una perspectiva prospectiva.

¹⁴⁸. En los ministerios de Relaciones Exteriores y del Interior. En el tema de los derechos humanos y la justicia, hay OSC con la percepción de un progresivo cambio de actitud durante los gobiernos de la Concertación respecto a algunos problemas que no han quedado totalmente resueltos, y perciben como una circunstancia bastante negativa y desalentadora. Se percibe que los actores estatales institucionales han creado instancias para controlarlo todo, pero no tienen tiempo ni interés real para escuchar a las OSC sobre los temas pendientes del período de la transición a la democracia en Chile, aún cuando usen en sus metodologías de trabajo el sistema de consultas para resolver sobre infinidad de cuestiones. Aparentemente, los altos funcionarios de los organismos del Estado no tendrían mayor interés en recibir opiniones que vengan de las esferas no gubernamentales, y se irían recluyendo. El interés estaría focalizado a que la opinión adhiriera a los proyectos del gobierno, con ansiedad por obtener aceptación y legitimación de la población. Pero sin una búsqueda de opiniones críticas, autónomas y realmente nuevas. Así, de alguna manera, la democracia se iría burocratizando, en el mal sentido de la palabra, todo se iría volviendo menos flexible y poco estimulante.

En la década de 1990, algunas OSC no han sido convocadas por los gobiernos de la Concertación, a pesar de tener opinión en numerosos temas. El Estado tiende a absorber todas las tareas, dando participación real de un modo muy selectivo y acotado.

Tercero, las fuentes de financiamiento han bajado drásticamente, porque Chile ha pasado a ser percibido como un país cercano al desarrollo¹⁴⁹. Esa visión encuentra sustento en el crecimiento de la economía chilena y su modernización, y en la imagen que han transmitido los gobiernos de la Concertación. Por lo tanto, Chile dejó de ser considerado como un país necesitado de ayuda (recursos no retornables), una de las principales fuentes de financiamiento de las OSC en otros períodos. Actualmente, Chile recibe poca cooperación de recursos no retornables¹⁵⁰.

Cuarto, las experiencias de un número significativo de países en el mundo con los procesos de reformas económicas y político-institucionales generaron, en los centros políticos mundiales, la percepción que se debe promover el mayor grado posible de participación y compromiso de la población involucrada para alcanzar la meta del desarrollo¹⁵¹. Los programas de Naciones Unidas, el Banco Mundial, y otras organizaciones internacionales apoyan decididamente los proyectos orientados a promover la participación de las OSC en las tareas del desarrollo¹⁵². El gobierno de Chile, por su parte, con la intención de fortalecer la participación

¹⁴⁹. Véase Valdivieso 2001. Esta visión no refleja la situación real, pues fuera de algunos núcleos o polos donde se concentran la modernización y las riquezas, tal como ocurre en otros países latinoamericanos, hay grupos significativos de la población que viven en la pobreza.

¹⁵⁰. En esto coinciden numerosas agencias internacionales, tales como la británica DFID y las alemanas DDA y GTZ.

¹⁵¹. Esa percepción encuentra fundamento en el importante papel que han desempeñado las OSC en países desarrollados (Del Valle, A. ed., Las OSC: un potencial de desarrollo y ciudadanía para Chile, Instituto Desarrollo Innovativo, Santiago, 2000, 7-8), y en los países que han transitado hacia la democracia (Philip Oxhorn, Organizing Civil Society, University Park: The Pennsylvania University Press, 1995, 37). En Chile, durante el I Régimen Militar, las OSC adquirieron gran importancia. Antes, los canales normales para la intervención en el estado eran los partidos y otras grandes organizaciones de representación (sindicatos por ejemplo). Pero con el Régimen Militar quedaron suspendidas esas instancias de participación. A lo anterior se sumaron otras condiciones: prohibición de la oposición y persecuciones políticas; efectos más inmediatos de las modernizaciones socio-económicas y de la recesión al comenzar la década de 1980. Por razones políticas y económicas la gente debió organizarse en barrios y comunas, en torno a las iniciativas de iglesia, y allí comenzó realmente la cultura de las OSC. (véase Valdivieso 2000).

¹⁵². Expresión de ello véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Desarrollo Humano en Chile 2000; Santiago, 2000; Del Valle (ed.), 2000, especialmente perspectiva de Augusto Varas (110- 113).

ciudadanía ha adoptado diversas medidas favorables para el desarrollo de las OSC¹⁵³.

Quinto, el contexto internacional se vuelve día a día más importante para impulsar y condicionar el desarrollo de la participación ciudadana al interior de los países. Por una parte, se nota una creciente internacionalización del tratamiento de temas jurídicos relevantes con consecuencias internas. En los diversos foros internacionales, la voz de las OSC es muchas veces escuchada con una fuerza que difícilmente alcanza en el medio interno. En el seno de los organismos internacionales las OSC han alcanzado un status consultivo que les da una serie de derechos y prerrogativas para intervenir en la definición de políticas y cursos de acción. Ellas también pueden operar –y de hecho lo hacen- canalizando casos a los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. En el ámbito económico, los acuerdos de integración también van abriendo nuevos ámbitos a la acción de las OSC, particularmente en el plano de la cooperación ya sea horizontal o triangular. Un buen ejemplo de ello son las nuevas posibilidades que se desprenden del recientemente suscrito acuerdo con la Unión Europea. A ello debe sumarse la mayor experiencia que han ido adquiriendo las OSC locales en el trabajo en redes con instituciones similares de otros países, lo cual sin lugar a dudas potencia su acción.

Sexto, en tal contexto tienen actualidad diversos esfuerzos de investigación destinados a conocer las percepciones de las OSC, sus potencialidades y límites. Hay estudios que apuntan a generar una visión estratégica para el desarrollo de

¹⁵³. El Presidente Ricardo Lagos encargó a mediados del año 2000 al Ministerio Secretaría General de Gobierno la misión de elaborar las bases para una Política Marco nacional y transversal de participación ciudadana. Con este objeto se constituyó una mesa de trabajo intergubernamental, un Consejo Ciudadano para el Desarrollo de la Sociedad Civil, coordinado por el Ministro Secretaría General de Gobierno e integrado por 28 personas nombrados en atención a su trayectoria en el mundo de las organizaciones de la sociedad civil, los subsecretarios de los Ministerios de Hacienda, General de Gobierno, Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Hacienda, de Planificación y Cooperación Social y del Interior (Desarrollo Regional). La misión del Consejo fue hacer una propuesta para el fortalecimiento y desarrollo de la sociedad civil. Para llevara cabo las propuestas acordadas se está ejecutando un proyecto que cuenta con apoyo financiero del BID.

las organizaciones. Se trata de sistematizar información sobre las organizaciones, sus percepciones comunes, fortalezas, debilidades y potencialidades, con el objeto de construir una perspectiva a partir de la diversidad, como base para una propuesta de política pública¹⁵⁴. Los resultados indican que las organizaciones parecieran tener el deseo de seguir funcionando, disponen de propuestas de estrategias comunes, tales como acciones mancomunadas para obtener mayor institucionalización, acceder a fuentes de financiamiento, redes y alianzas entre si y con los sectores gubernamentales y empresariales, modernización de sus sistemas comunicacionales y de difusión, entre otros¹⁵⁵.

La experiencia muestra que en Chile no hay malas condiciones para el desarrollo de OSC, y otros indicadores coinciden con esto¹⁵⁶. Pero hay desafíos importantes, y peligros, a la luz de los antecedentes expuestos, que no deben ser pasados por alto en una visión prospectiva:

¹⁵⁴. Un buen ejemplo es el texto ya citado de A. Del Valle (2000).. La existencia de este libro y de la experiencia participativa que relata, se deben ante todo a la Fundación Ford. Su aporte no estuvo sólo en el financiamiento del proyecto-natural esencial- sino además en la iniciativa de plantear la pregunta sobre el futuro de las OSC en Chile, y de sugerir presentar una propuesta de investigación para trabajar en ella. Del Valle cuenta: "Este libro tuvo su origen a mediados de 1998, es una invitación que hizo la Fundación Ford a nuestro Instituto, para generar una propuesta de investigación sobre la acción y el aprendizaje de las OSC en Chile, en el ámbito de la política social y la superación de la pobreza. La Fundación quería mejorar la comprensión de la situación actual del sector ONG, que tuvo un papel muy destacado hasta una década atrás, pero vive actualmente una situación de crisis. Nuestra propuesta consistió en realizar una investigación participativa de este sector, aplicando el marco conceptual y metodológico que nos caracteriza, que se denomina el Modelo Desarrollo Innovativo. El proyecto se realizaría desde la mirada propia de las ONG y se centraría en la problemática de la sustentabilidad de las OSC en Chile. Sus resultados serían sometidos a la crítica de un grupo aún mayor de miembros del mundo ONG a través de un Seminario. El proyecto fue aprobado por la Fundación Ford a comienzos de 1999. Para asegurar la representatividad de sus participantes, el Instituto buscó y obtuvo el apoyo de la Asociación Gremial de OSC ACCIÓN. A través del apoyo de ACCIÓN se incorporaron directivos de sus OSC socios y personas representativas de diversas redes de OSC- miembros y no miembros de ACCIÓN- que trabajan en campos tan variados como adulto mayor, derechos, desarrollo solidario, desarrollo rural, drogas, género, juventud, medio ambiente y micro-crédito.

¹⁵⁵. Del Valle, 2000, 13-101

¹⁵⁶. Hay indicadores muy auspiciosos para la base social de reclutamiento de las OSC: la población ha demostrado que puede ser muy activa, participando en procesos de modernización, y, hasta cierto punto, los niveles de educación son altos. Ello queda de manifiesto en incremento de los niveles de competitividad a nivel internacional, y es probablemente un factor favorable para el desarrollo y las intervenciones de las OSC.

Debido a acontecimientos de los últimos tiempos¹⁵⁷, es bastante probable que las agencias internacionales continúen recortando el financiamiento de la cooperación internacional para Chile, y ello tendrá efectos negativos para las OSC que se dedican a los temas de la justicia. Probablemente serán pocas las organizaciones que accedan a recursos por medio de los tratados y regímenes internacionales emergentes, o por otras vías externas institucionalizadas. Por lo tanto, para la mayor parte de las OSC, las posibilidades de financiamiento dependerán del presupuesto fiscal, del mercado y de la disposición del sector privado, del mundo de los negocios.

De no producirse un flujo de recursos que financie el trabajo autónomo de las OSC, posiblemente persistirán sólo aquellas OSC que son expresión de las políticas oficiales, del mundo empresarial o que están ligadas a los tratados internacionales. Ellas no representarán la diversidad de la sociedad chilena y sus dinámicas. Este punto es importante, no debe ser pasado por alto.

En este contexto, la experiencia de la USAID avala los temores indicados. Desde 1990 y hasta 1995, período en el cual existió un proyecto administrado por la CPU, hubo una OSC que pudo funcionar profesional y autónomamente, y de hecho intervino en las políticas del sector justicia y abrió espacios. Pero cuando se terminaron los recursos USAID, ese actor comenzó a languidecer, y ni él ni otros en el medio muestran tener capacidad autónoma para sustentar los mismos programas y el mismo interés con los recursos locales. Y nadie parece retener ese espacio ganado por la sociedad civil. Salvo la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y la FPC, que siguen siendo actores con presencia asidua en varios temas, aunque no en todos.

¹⁵⁷. El cambio de gobierno en los Estados Unidos, los ataques del 11 de septiembre, la guerra contra el terrorismo, la actualidad del Medio Oriente para la seguridad internacional, la crisis en Argentina. Todos estos factores indican que la cooperación para el desarrollo continuará alejándose de las OSC chilenas. Los analistas especializados en el tema, en Estados Unidos y en Chile, coinciden con este diagnóstico.

El problema del financiamiento conduce a que numerosas OSC se financien con recursos públicos, por medio de actividades de consultoría y capacitaciones. Bajo tales condiciones es dable esperar que su capacidad de control y de crítica sea tenue o inexistente. En este sentido, según muestra la experiencia, la cooperación internacional puede dar mayores grados de autonomía, aunque, por cierto, también exista el desafío de lidiar con la agenda de la institución financiera.

Desde una perspectiva más optimista, cabe preguntar ¿cuán auténticas son las OSC que dependen de determinados sectores empresariales, de los Estados Unidos o de Europa, o del Estado chileno? Es posible que el contexto actual de restricciones para el apoyo financiero esté generando dinámicas positivas para el desarrollo de un mayor grado de autonomía de las OSC, y por su intermedio para la sociedad chilena. El escenario puede ser de grandes oportunidades para aquellas OSC que muestren capacidad de liderazgo, que sean capaces de ser auténticas, de representar genuinamente intereses sociales diversos, de ser críticas e innovadoras, pues ellas estarán en condiciones de participar en los debates genuinos que se generen en la sociedad. Todo lo anterior es especialmente válido en el sector de la justicia: con el proceso de modernización en marcha, de la Reforma Procesal Penal, según se ha visto en el capítulo 2, y profundizaremos más adelante, se abren numerosos espacios para que las OSC cumplan funciones de representación y de servicio en la sociedad, y por lo tanto puedan desarrollarse como organizaciones genuinamente representativas.

Las OSC académicas, las universidades y los centros de estudio con capacidades y recursos de investigación, disponen de mayores medios para poder financiarse, y algunas de ellas tienen acceso privilegiado al Estado y sus instituciones. Es posible que ellas canalicen genuinamente necesidades y demandas sociales, como muestra la experiencia de aquellas que han trabajado en el sector de la justicia, a través de su investigación y actividades de extensión. La experiencia indica que posiblemente tendrán éxito en sus iniciativas aquellas entidades que encuentren fórmulas novedosas para relacionar el trabajo teórico, normativo, con

las experiencias del mundo real. Asimismo, atendiendo a los positivos efectos del pluralismo en la experiencia práctica del sector justicia, será importante la diversidad. En este sentido, en una visión prospectiva, resulta ser muy importante poner atención en las prioridades y formas de trabajo de los centros académicos para el futuro de todo el sector.

4.2. Instituciones e interlocutores del sector justicia

-Canales institucionalizados y vías informales de participación respecto a transformación de justicia estatal

Al igual que en otros lugares de América Latina, en Chile hay numerosas circunstancias que hacen del Estado y sus instituciones los principales canales institucionalizados de la modernización: legado históricos, identidad estatal, mentalidad de la gente, instituciones centralistas, y aumento del campo de regulación del Estado. Esto, según se ha podido apreciar en los capítulos 1 y 2, es válido para los avances en el sector justicia, pues la mayor parte de las iniciativas se han generado desde el Estado. Desde una perspectiva prospectiva resulta ser necesario poner atención en aquellas tendencias que manifiestan en la esfera estatal.

El gobierno es un canal central, una contraparte esencial. Es el actor con mejores condiciones para hacer reformas y presionar por la innovación. En Chile es el Ministerio de Justicia, incluidas sus organizaciones vinculadas, la principal vía por donde se canalizan los proyectos más relevantes en relación al sector de la justicia¹⁵⁸. Por lo tanto, sin los impulsos del gobierno no hay grandes posibilidades de avanzar.

¹⁵⁸ . Hay vías complementarias que dependen de otras instancias: por ejemplo, la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería.

A lo anterior, cabe agregar que el ejecutivo y sus instituciones han estado un largo período de tiempo bajo el control de los partidos políticos de la Concertación por la Democracia, quienes gobiernan Chile desde 1990. En consecuencia, los partidos de la Concertación son vías necesarias para tener acceso al Gobierno y participar en sus iniciativas. Asimismo, los partidos, hasta cierto punto, canalizan inquietudes y proyectos a través de las discusiones en las comisiones de la Cámara de Diputados y en el Senado.

Es probable que después de tres gobiernos de la Concertación, el próximo gobierno chileno pase a representar la centro-derecha, pues las últimas elecciones presidenciales, que dieron el triunfo a R. Lagos (1999-2000), fueron muy reñidas, y en las últimas elecciones parlamentarias (2001), los partidos de derecha obtuvieron triunfos notables. En tal caso, de un cambio de los partidos de gobierno, el escenario es muy incierto, porque el recambio de personal en las instituciones públicas del sector justicia podría dar lugar a un retroceso, si llegase a operar el principio de devolución de favores y clientelismo.

El Poder Judicial como un todo, por su parte, mantiene un bajo perfil en el proceso de cambio social y político en Chile, sigue siendo como un actor menor en esta dimensión. Esto no quiere decir que no tenga relevancia. Cualquier proyecto de modernización deberá contar con su aprobación para tener posibilidades de ser coronado con el éxito.

El Congreso tiene la función de legislar, controlar actos de otros poderes públicos, y funciones políticas en otros poderes del Estado. Pero en el tema de la justicia, como corporación, en la práctica tiene poco poder, y se interesa más por otros tópicos del día a día que son de interés y debate en la opinión pública y para otros actores corporativos. En el tema de la modernización de la justicia, el Congreso ha

desempeñado más bien una función reactiva, pues actúa en base a las propuestas que hace el Ejecutivo¹⁵⁹.

A nivel local y regional, en cambio, los miembros del Congreso son personalidades de gran influencia, junto a los alcaldes y a otros notables. Ellos pueden desempeñar la función de ser canales semi-institucionalizados con un enorme potencial para influir en la marcha de la modernización de la justicia, en varias direcciones (micro-dimensión local hacia el nivel regional, de éste hacia el nivel nacional, y viceversa).

Otra vía institucional, que debiera ser relevante para una visión prospectiva sobre posibilidades de intervención de las OSC a nivel local son las juntas de vecinos. Actualmente, ellas son los mecanismos institucionalizados que deben favorecer la representación de los intereses ciudadanos en las comunas. Pero, curiosamente, no cumplen ese papel en la práctica. Con todo, es una vía importante para la génesis y la implementación de políticas, y debiera ser tomada en cuenta en una visión prospectiva.

En un nivel más informal, hay una serie de condiciones sociales y políticas, factores y dinámicas de enorme complejidad, que influyen como vías de participación en las políticas públicas, y también en las transformaciones de la justicia¹⁶⁰. Entre otros: sociedad donde van alternando elites y contra-elites que dan la pauta en los procesos de cambio social, marcado corporativismo social que reduce el espacio para las interacciones libres, espontáneas y autónomas; juego político cerrado, al que tienen acceso sólo unos pocos actores con recursos y capacidades, quienes conocen bien las reglas y demuestran tener recursos para influir; instancias de socialización política con enorme influencia en las oportunidades (redes familiares y de compadrazgo, colegios, universidades y

¹⁵⁹. Cabe advertir que hay diputados individuales que han tomado el tema de la modernización de la justicia como una bandera de lucha, tal como ocurre con otros temas nacionales relevantes (medioambiente, mujer, etc.); sobre el tema, Valdivieso 2001.

carreras donde se estudia, instancias de recreación, iglesias, fundaciones de partidos y partidos políticos, códigos y símbolos de comunicación, entre otros)¹⁶¹.

Las actividades de extensión que involucran a representantes del gobierno, del Poder Judicial, y de otros sectores representativos del Estado y la sociedad, tales como seminarios y capacitaciones, han llegado a ser vehículos importantes para la participación en la modernización del sistema judicial. Junto a estas actividades desempeñan un papel de acceso informal las publicaciones y las consultorías. Todo ello puede ser entendido como vías de socialización y legitimación de ideas y proyectos.

Por otra parte, en buena medida gracias al impulso generado por el proceso de reforma judicial de los últimos años en el país, actualmente hay algunas iniciativas que en su gestión involucran a los propios miembros del poder judicial y generan posibilidades de aproximación, por ejemplo las pasantías de estudiantes en las cortes, organizadas por el Instituto de Estudios Judiciales. En el Poder Judicial se ha comenzado a hablar de ir a las escuelas, de exponer los puntos de vista de un Juez, explicar cómo es su trabajo. La idea es ir vinculándose a la gente y a la sociedad por medio de la educación. Por esta vía se quiere que los mismos jueces contribuyan a una mejor comunicación con la sociedad¹⁶². Aquí, claramente, se generan oportunidades para la intervención de OSC, tanto en el trabajo con jueces, como, muy especialmente en el trabajo con la ciudadanía.

Finalmente, se debe considerar la enorme influencia de los actores internacionales como vías formales e informales de promoción de la participación de las OSC en

¹⁶⁰. Véase en general Valdivieso 2001, y para el caso particular de la Reforma Procesal Penal véase Vargas 1998, Urzúa 2000.

¹⁶¹. Valdivieso 2001.

¹⁶². Actualmente este esfuerzo se canaliza también por los medios de comunicación social, por ejemplo la televisión, donde aparecen jueces explicando sus puntos de vista para entender determinados problemas relevantes para la justicia en la sociedad. Por ejemplo, en el debate sobre la delincuencia y el tratamiento de este problema, un programa de reportaje, "El Enigma" de Televisión Nacional de Chile (10 enero 2002), presentaba los puntos de vista de diversos actores, entre los cuales estaba un juez, quien explicaba la importancia del respeto de las garantías del inculgado.

las transformaciones de la justicia estatal. Piénsese por ejemplo en la enorme cantidad de proyectos auspiciados por fundaciones internacionales, tales como Fundación Ford, que está comprometida desde hace varias décadas con la causa¹⁶³. Asimismo, las políticas de cooperación para el desarrollo de los países industrializados, tales como el USAID y el DSE alemán¹⁶⁴. Pero como se advirtió más atrás, debido a una serie de acontecimientos internacionales, es posible que estas fuentes de financiamiento se contraigan, y ello genera una demanda por la búsqueda de nichos para el financiamiento, que debe estar en equilibrio con la necesidad de autonomía y representatividad social.

-Interlocutores y escenarios institucionales en administración justicia

Como ya se ha dicho, el poder judicial chileno es un interlocutor relevante, esencial para la realización de cualquier modernización en el sector. Pero al mismo tiempo es bastante rígido, sin recursos ni capacidades para desarrollar por si mismo una reforma. Se trata de un actor que cumple la función de implementación de políticas de modernización, y por lo tanto dispone de capacidad más que para promover, para boicotear cualquier iniciativa en el sector justicia.

Dentro del Poder Judicial, la Corte Suprema tiene un papel esencial, como cabeza de gobierno y de la administración del sistema judicial. Este alto tribunal maneja numerosos temas, y no pareciera estar dispuesto a entregar control y áreas de influencia. En temas de gestión, presupuesto y recursos administrativos, la Corporación Administrativa del Poder Judicial es un interlocutor muy relevante. Según atestiguan los informes de seguimiento de la Reforma Procesal Penal, la Corporación continúa ejerciendo el control centralizado de la administración del sistema.

¹⁶³. Véase Ford Foundation, 2001

¹⁶⁴. Sobre relevancia del primero véase cap.1 de este estudio, sobre el segundo la publicación periódica Internationales Press, Bonn.

Las cortes de apelaciones desempeñan un papel importante. En las regiones, ellas no se limitan a administrar justicia en segunda instancia, participan muy activamente en los asuntos locales, y promueven numerosas actividades. En Santiago, la Corte Apelaciones abre sus puertas para programas de pasantía de estudiantes, que organiza el Instituto de Estudios Judiciales junto a la Universidad Andrés Bello, donde tiene su local. La mayoría de los miembros de la Corte parece estar percibiendo que ello es provechoso para un mejor conocimiento del sistema en la sociedad. Otro ejemplo, en la IX región, la Corte de Apelaciones patrocina proyectos de perfeccionamiento para jueces y apoya actividades de extensión de la Asociación de Magistrados y del Instituto de Estudios Judiciales. En esta Región, la Corte ha sido una instancia relevante para avanzar en el proceso de modernización del sistema de administración de justicia en la década de 1990.

Los jueces de policía local tienen importancia en los lugares donde el acceso a los tribunales resulta extremadamente difícil. Pero se desempeñan en condiciones precarias, y por ahora no están dotados con los recursos necesarios para una dinámica de interacción con las OSC. Pero ello no significa que no puedan llegar a desempeñar un papel relevante, en el contexto de iniciativas que provengan, por ejemplo, del Poder Judicial, del Estado, de las Municipalidades y de OSC, tales como actividades de prevención en las localidades (coordinación, atención, etc.).

Una iniciativa relevante, recientemente –febrero del 2002-, ha sido la creación de una Oficina de Comunicaciones del Poder Judicial. Ella tiene por misión mejorar las comunicaciones internas, mantener las comunicaciones externas con otras instituciones del Estado (Ejecutivo, Congreso, Tribunal Constitucional, Contraloría, entre otros), y con OSC especializadas (asociaciones de magistrados, de empleados judiciales, Colegio de Abogados, escuelas de Derecho, Instituto de Estudios Judiciales, Instituto de Ciencias Penales). Asimismo, existe el proyecto de realizar actividades coordinadas con las municipalidades, con el objeto de acercar los jueces a la comunidad. Finalmente, se consideran líneas de trabajo respecto a medios de comunicación, trabajo con periodistas y para la presencia e

interacción de miembros del Poder Judicial con OSC. Por lo tanto, junto a los interlocutores ya indicados, aquí se abre una puerta para la interacción de las OSC con el Poder Judicial, especialmente importante desde el punto de vista de la comprensión del mismo¹⁶⁵.

Es importante tener en cuenta la cultura del Poder Judicial Chileno en una visión prospectiva sobre espacios de intervención de las OSC. En su dimensión de cuerpo burocrático de la administración de justicia, el Poder Judicial tiene un ethos burocrático-legalista, tal como ocurre en otros países de América Latina: marcado corporativismo vertical, reglas y códigos especiales, visiones de mundo y tendencias predominantemente conservadoras, rechazo a los cambios revolucionarios o demasiado acelerados, que amenacen la estructura y los sistemas de control. Asimismo, en su interior existe la tendencia a la repetición de formas, un fuerte legalismo, y actitudes autocomplacientes. Pero, la experiencia indica, el Poder Judicial se abre cuando los cambios parecen ser graduales, cuando se sienten involucrados en los mismos, y si perciben beneficios concretos en temas corporativos (promoción, ascenso, mejores salarios y mayor influencia).

Como hemos venido repitiendo, el poder judicial chileno no ha sido propositivo, sino más bien reactivo. En temas centrales, tales como Reforma Procesal Penal, reaccionó con una posición corporativa, y no fue fácil obtener su apoyo. Esta tendencia fue favorecida por la influencia de otros intereses corporativos, en particular los departamentos de Derecho Procesal y Derecho Penal de las universidades más antiguas e influyentes del país.

No hay un departamento de estudios que se dedique a pensar en problemas y soluciones, no hay tampoco un proceso de reflexión interna. Ello da lugar a falta de capacidad para generar propuestas, actividad que debe ser suplida por instituciones académicas. Además, el hecho de no estar dada la capacidad de

¹⁶⁵. El encargado de la Oficina de Comunicación es el abogado, periodista y docente Miguel González Pino.

estudios, en determinadas situaciones, puede favorecer respuestas cerradas y corporativas.

En general, en Chile no hay gran debate jurídico, hay pocas personas que se expongan a entrar en debates y que planteen cosas novedosas, y los jueces no pueden hacerlo. Cuando surgen ideas, proposiciones, no suelen darse las ideas que afirmen todo lo contrario; son pocos quienes, frente a las ideas oficiales, por ejemplo, contrapongan con otras.

Observadores cercanos al poder judicial, en su interior, y del mundo de las OSC, perciben una tendencia de recambio en la actual generación que ocupa posiciones en la cúpula del poder judicial. Hay un grupo de altos magistrados con gran formación y comprensión de la sociedad, quienes han estado a favor de un avance en el tema de las reformas; se trata de jueces que por lo general tuvieron una posición distinta a la mayoritaria durante el Régimen Militar en los temas de derechos humanos, personas que compartieron un proceso de renovación mediante su participación en la Asociación de Magistrados y el Instituto de Estudios Judiciales, en las capacitaciones de la Corporación de Promoción Universitaria, antes de existir la Academia Judicial. Ahora, en democracia, algunos de ellos participaron en los avances en materia de derechos humanos desarrollando nuevas jurisprudencias, basadas en la recepción directa del derecho internacional de los derechos humanos¹⁶⁶. Otra tendencia, complementaria, es la renovación que se está produciendo por medio de la Academia Judicial, que se encuentra documentada en el informe de evaluación del programa de perfeccionamiento de miembros del escalafón del poder judicial que fuera encargada por la propia Academia Judicial a la Universidad Diego Portales.

Estas tendencias deben ser consideradas en los diagnósticos y las estrategias de las OSC para intervenir en el proceso de modernización de la justicia. De especial

¹⁶⁶ . En ello coinciden entrevistados de distintas organizaciones, tales como Paz Silva de CODEPU y Carlos Jorquera del Centro de Mediación de la Cámara de Comercio.

importancia para la posibilidad de hacer aportes es el modo de trabajar, la forma de acercarse, el conocimiento de la idiosincrasia en el Poder Judicial. Esto es importante para ir advirtiendo las oportunidades que se abren para la intervención, y debiera ser parte del instrumental de las OSC que realmente quieren tener impacto.

Con la Reforma Procesal Penal se integran dos nuevos actores al listado de interlocutores de las OSC: la Fiscalía (Ministerio Público) y la Defensoría. Actualmente, ellas operan a nivel nacional y en aquellas regiones donde se implementa la Reforma Procesal Penal. Las fiscalías y las defensorías están llamadas a cumplir importantes funciones de interlocución para las OSC en el sistema de administración de justicia. En efecto, ellas deben tener una estrecha relación con víctimas e imputados, y han sido dotadas de la infraestructura necesaria para una buena interacción con los usuarios del sistema. Aquí, la Reforma Procesal Penal abre grandes posibilidades para las acciones e intervenciones desde las OSC.

Por otra parte, la Reforma, como cambio institucional, gatilla una serie de dinámicas interesantes, que generan oportunidades para la intervención de las OSC. Algunas de ellas son: demanda por elaboración de sistemas de seguimiento y evaluación; estímulo para la modernización de la enseñanza en las facultades de derecho de las universidades, por medio de procesos de renovación curricular; trabajo de investigación; demanda por actividades de capacitación y difusión entre operadores (piénsese, la Reforma ha avanzado recién sólo en cinco regiones). Asimismo, la reforma demanda investigación y modernización de los servicios auxiliares del sistema de administración de justicia (policías, Gendarmería y sistemas penitenciarios). En los informes de seguimiento de la Reforma queda claro que el desempeño de los policías es clave, y eso genera un espacio para el trabajo de las OSC. Lo mismo puede afirmarse del área penitenciaria. Además, el nuevo sistema abre un gran espacio para iniciativas innovadoras en mediación y

resolución de conflictos, medidas alternativas a la privación de libertad, desarrollo comunitario, entre otros.

Pero la Reforma Procesal Penal está funcionando sólo en algunas regiones del país, y por lo tanto aún no hay una conciencia generalizada en la sociedad sobre las potencialidades de los actores indicados para avanzar en el proceso de modernización.

Por otra parte, hay una serie de problemas de coordinación y “formas de hacer las cosas”, que, según los resultados arrojados por el informe de seguimiento de la Reforma del CEJA, se alejan del sentido de la misma, y pueden llegar a ser un gran “cuello de botella” para el futuro; así por ejemplo, las insuficiencias del trabajo conjunto de jueces y administradores de tribunales. Desde la perspectiva de este informe, hay un nicho, hay grandes oportunidades para que las OSC del sector justicia se informen sobre estos desafíos, elaboren propuestas y estrategias, e interactúen con los actores del sistema de administración de justicia, con el propósito de hacer aportes.

La Asociación de Magistrados es una organización de gran influencia para la defensa de intereses gremiales, y ha desempeñado la función de referente relevante en el mundo judicial. Asimismo ha ocurrido con el Instituto de Estudios Judiciales, organización que nació al amparo de la Asociación, y desempeñó un papel importante en la creación de la Academia Judicial. En ambas organizaciones hay vías de interlocución con el Poder Judicial, las que podrían ser exploradas por las OSC del sector. En efecto, a partir de las experiencias relatadas en este informe, en torno a la creación de la Academia Judicial, cuyo origen se remonta a interacciones entre la Asociación de Magistrados, el Instituto de Estudios Judiciales y la Corporación de Promoción Universitaria, se concluye que si las OSC pudiesen continuar generando este tipo de puentes, se podría avanzar más en la modernización.

Considerados los jueces individualmente, ellos parecieran ser personas algo abúlicas, difíciles de encantar con algo. Además, ellos siguen siendo funcionarios con poca independencia respecto a las jerarquías. Sin embargo, ellos son interlocutores muy importantes, porque tienen una relación cada vez más directa con situaciones concretas del día a día. Dicho sea de paso, la Reforma Procesal Penal favorecerá esta tendencia, por cuanto significa un cambio radical con respecto a cómo se ha ejercido la profesión judicial en Chile. Esto debiera generar espacios para el aprendizaje del trabajo de los propios jueces y, por otra parte, vías para hacer aportes en su propio proceso de formación profesional. En esto, las OSC, especialmente las universidades, que tiene por función formar, podrían dar pasos importantes, tal como se hace en algunas de ellas con el tema de las reformas curriculares (Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Temuco, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile).

El Ministerio de Justicia y sus organizaciones son un interlocutor de enorme influencia, y también muy relevante para las políticas y posibilidades de innovación en el sistema de administración de justicia. El Ministerio tiene capacidades legales, administrativas y presupuestarias para realizar investigaciones, actividades de difusión y capacitación, administrar iniciativas del ejecutivo en el tema, promover u obstaculizar la realización de la voluntad de otros, y en definitiva canalizar proyectos que pueden llegar a transformarse en normas e instituciones por medio del aparato legislativo¹⁶⁷. El Ministerio tiene oportunidades de interlocución, en las áreas de su preocupación, que en los últimos tiempos, tal como antes se ha reseñado, se han extendido a casi todos los ámbitos relacionados con la justicia, con especial énfasis en la implementación de la Reforma Procesal Penal, la seguridad ciudadana y el desarrollo de los actores institucionales de apoyo en los mismos tópicos (Carabineros, Investigaciones, Gendarmería y sistema penitenciario), y temas de interés oficial/institucional de

¹⁶⁷. El Ministerio dispone de un sitio Web bastante informativo, donde presenta una estructura contundente, e informa de numerosas actividades (ver sección de Noticias), y donde se puede observar que numerosas iniciativas ingresan al sistema por su intermedio.

otras reparticiones tales como SENAME (infancia, juventud) y SERNAM (mujer). Entonces, las vías para intervenir están dadas por esos temas y los actores que giran en torno a ellos (ciertos centros de investigación y estudio, ciertas universidades, cuyos académicos tienen buen acceso, y OSC que ya tienen líneas de intervención por esta vía y experiencia, por ejemplo FPC y FORJA, entre otras).

En las regiones, los servicios regionales ministeriales tienen una posición clave. Situados entre el Ministerio y los gobiernos regionales, están en condiciones de coordinar y promover numerosas iniciativas. Por su intermedio es posible acceder al financiamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Pero carecen de personal y recursos propios para la gestión e implementación de iniciativas. Por este lado, la posibilidad de intervención de las OSC radica en la capacidad de concitar su apoyo, de involucrarles en sus iniciativas. A este respecto, FORJA tiene una gran experiencia.

A través del Programa de Asistencia Judicial, el Ministerio dispone de un canal que, siguiendo el principio constitucional de la subsidiariedad, debiera estar abierto para que las organizaciones intermedias hagan aportes en materia de acceso a la justicia. Eso sí, se advierten dificultades. La División de Asistencia Judicial, encargada oficialmente de manejar las políticas de acceso del Ministerio, resulta ser poco accesible para OSC que no tengan vínculos especiales con el Estado o no sean funcionales a sus propios programas¹⁶⁸. Adicionalmente, tiene “poco soldado para mucha batalla”, es decir, poco personal y demasiado trabajo¹⁶⁹.

¹⁶⁸. En la elaboración de este informe se trató de conversar con personal de la División en varias oportunidades, y ello no fue posible, pero se deslizaron observaciones y afirmaciones (conversación de pasillo) que dan cuenta de una gran desconfianza respecto a lo que procede del mundo exterior; una funcionaria afirmaba que todos los avances se han realizado durante los gobiernos de la Concertación, y que a ellos les interesa el registro de esto, y que ellos sólo están dispuestos a colaborar bajo ese entendido, y que no han tenido buenas experiencias con otros investigadores, porque no les han citado en la forma que ellos consideran correcta. Frente a peticiones por información escrita, tales como memorias, dado el poco tiempo de que se disponía, los funcionarios indicaban que sólo se haría por medio de solicitudes por escrito, por las vías formales del Ministerio. Asimismo, resultó extremadamente difícil obtener una reunión con una funcionaria del Centro de Mediación, la que antes de conversar pedía todos los antecedentes posibles sobre los investigadores y sus afiliaciones, apenas estuvo dispuesta a ofrecer un porcentaje del tiempo que había comprometido para expresar sus opiniones generales, y

El problema del acceso a la información, dicho sea de paso, resulta ser un obstáculo persistente, que perjudica las actividades de investigación, reflexión, proposición y acción. El problema principal no está dado solo por la falta de datos y de informaciones estadísticas, sino también por la falta de acceso a los flujos de información. En este sentido, la causa de las dificultades radicaría en las políticas de las instituciones judiciales y sus servicios auxiliares. En Chile, las instituciones son muy jerarquizadas, rechazan las evaluaciones externas independientes, y en ellas persiste la cultura de la reserva, y las consecuentes desigualdades de acceso a la información (se entrega a unos y a otros no). Este es un bloqueo central que frena los avances. No es bueno para la investigación y el buen diagnóstico de los desafíos en el sector la falta de funcionalidad del sistema público, sus dificultades para abrirse, la mínima disponibilidad para entregar informaciones y recibir aportes.

Las corporaciones de asistencia judicial están vinculadas con el Ministerio de Justicia, y el acceso a ellas se puede dar por esa vía, especialmente a través de la División de Asistencia Judicial. Cualquier proyecto debe pasar por ahí, y ellos son los que abordan los temas y toman decisiones.

En el caso de la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana, según se informa en el capítulo 2, hay varios proyectos de modernización en marcha, que debieran generar espacios para intervenciones y aportes desde las OSC. Proyectos tales como los centros de mediación, que tienen por finalidad buscar salida a numerosos casos que no debieran llegar a los tribunales. Estas iniciativas podrían tener gran impacto, si se articulan adecuadamente con las demandas sociales, y las OSC, según muestra el caso de Paternitas, deben tener funciones relevantes.

finalmente no atendió una nueva reunión acordada (el motivo que se dio, cuando se iba a proceder a la entrevista, fue que estaba con licencia y no podía atender).

¹⁶⁹. Ocupa una parte de un piso del Ministerio de Justicia, donde las mesas de las secretarías están cubiertas con cerros de papeles, y todo el mundo pareciera estar corriendo contra el tiempo.

La Reforma Procesal Penal genera, asimismo, numerosas posibilidades para las intervenciones de las OSC, en el mismo sentido de mejorar el acceso, y las condiciones generales del sistema. Según se indicó, espacios llamados a tener gran interlocución con las OSC son las defensorías y las fiscalías, de forma muy concreta las unidades de atención de víctimas, y toda la infraestructura de organizaciones que debieran participar en el proceso, por medio de las licitaciones de la defensa. Hasta ahora, en las regiones donde se ejecuta la reforma, la defensa penal pública que ha sido dada por las defensorías, pero en el futuro esto debiera cambiar, según está previsto, debieran comenzar las licitaciones, que, ciertamente, abren posibilidades a estudios jurídicos, pero también a OSC que quieran participar en asociación a estudios o de otro modo.

En relación con el Gobierno y con el Poder Judicial, otras instancias estatales, tales como el Servicio Nacional de Menores (SENAME), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Ministerio de Salud, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación, y servicios auxiliares - Carabineros de Chile, Investigaciones, Gendarmería, Servicio Médico Legal, entre otros -, en cuanto desarrollan programas con el Ministerio de Justicia, son interlocutores importantes del sistema de administración de justicia para las OSC; en la actualidad hay numerosos programas en que interactúan esas organizaciones, por ejemplo oficinas de atención de víctimas de delitos, oficinas especializadas en atención de casos de violencia intrafamiliar, de menores¹⁷⁰. En cada una de esas áreas hay un espacio natural para que las OSC intervengan.

En el mundo profesional, del ejercicio de la abogacía, el Colegio de Abogados es otro interlocutor relevante. No ha sido tratado en los capítulos centrales de este informe, porque no desempeñó un papel protagónico en la génesis de las reformas del sector durante los últimos doce años. No obstante, el Colegio de Abogados, al igual como la Asociación de Magistrados y el Instituto de Estudios

¹⁷⁰ . Por ejemplo, Centro de Estudios de la Mujer. (CEM) y La Morada.

Judiciales, puede llegar a ser Central como organización corporativa, al momento de querer sacar cosas adelante. Se trata de una corporación que representa intereses influyentes en la sociedad y en el estado, y esto es muy relevante.

En Chile, una correcta aproximación a este tipo de organizaciones puede resultar ser una buena estrategia para sacar adelante proyectos. Así ha sido entendido por OSC gestoras de procesos y aquellas que desean sacar cosas adelante, por ejemplo, en el proceso de gestión de la Reforma Procesal Penal, FPC, la CPU y la Facultad de Derecho de la UDP y, en el campo del acceso, la Corporación FORJA para el desarrollo del extensionismo jurídico y la RED de Abogados colaboradores.

-Visión de los actores institucionales sobre las OSC y el papel que deben cumplir

Tradicionalmente, los operadores del sistema de administración de justicia, los magistrados particularmente, pero también los funcionarios del Ministerio de Justicia y de las organizaciones auxiliares del sistema (Policías, Gendarmería, etc.), han mantenido una postura de distancia y profunda desconfianza hacia la sociedad civil y las iniciativas que procedan de OSC¹⁷¹. El Poder judicial no admitía que las OSC trataran de intervenir desde fuera, y esa disposición parece haberse visto reforzada durante el Régimen Militar¹⁷².

Actualmente las cosas están cambiando. Está en proceso de gestación la idea que los jueces deben saber cómo funciona la sociedad, y deben poner atención en la forma de vincularse con ella. De otro modo quedan muy alejados del ciudadano

¹⁷¹. A este respecto es válido y asertivo el comentario crítico de Felipe González, véase en Apéndices. Estas actitudes de los jueces pueden ser reflejo de una ambivalencia de carácter más general. Así, en la actualidad coexisten un involucramiento creciente del poder judicial en las reformas con una defensa de intereses corporativos (como se manifiesta, por ejemplo, del persistente uso que los tribunales hacen de las normas de desacato que afectan la libertad de expresión, a pesar de haber caído éstas en el descrédito público). Igualmente, coexisten un enfoque renovado acerca del tratamiento judicial de las violaciones a los derechos humanos del pasado (a través de nuevas interpretaciones de las normas de amnistía y de la incorporación de otros criterios) con una persistencia de actitud e interpretaciones restrictivas y formalistas respecto de las violaciones a los derechos humanos que ocurren en la actualidad.

¹⁷². Informaciones en Peña, 1992, 27-40.

corriente, y ello genera incomunicación e incompreensión. Los jueces perciben que sus resoluciones producen reacción en la sociedad, y que ellas tienen un fin social, no solamente jurídico in sensu estricto¹⁷³. Este punto de vista comienza a ser compartido por un sector de los jueces, y se producen avances¹⁷⁴. En provincias, por ejemplo, hay jueces que se vinculan con otras organizaciones y actores para el tratamiento de la violencia intrafamiliar, que participan en la discusión de las leyes, en el diálogo con los ministerios, en el trabajo de las comisiones interministeriales. Pero son personas, no es la institución judicial misma. Ahora, con la Oficina de Comunicaciones, se abre una posibilidad real para que se desarrolle una política institucional, y los jueces tengan mayor presencia en la vida comunitaria. Esto genera posibilidades, especialmente para aquellas OSC que tienen experiencia de trabajo en el ámbito local-comunitario (por ejemplo FORJA, FNSP, entre otras).

Las percepciones de los jueces y magistrados entrevistados para este informe indican una tendencia de mayor valoración de las organizaciones e iniciativas de las OSC. Sin lugar a dudas, en el cambio de actitud influyen las transformaciones del contexto socio-político, que se traducen en fuertes presiones desde la sociedad por mayor racionalización y eficacia. En el mismo sentido deben ser consideradas las experiencias de interacción con OSC gestoras de la Reforma Procesal Penal en la década de 1990, y la mayor influencia que dentro del sistema de administración de justicia tienen personas abiertas y favorables al cambio.

¹⁷³. Hay quienes dentro del poder judicial tienen una visión respecto a un futuro emergente de mayor interacción entre el sistema de administración de justicia y su medio social externo. La idea es llegar a un sistema judicial que se despliega y funciona como un todo interactivo, donde pueden participar muchos, y no como un conjunto de unidades segmentadas, incomunicadas. En esta perspectiva, el desafío consistiría en aunar esfuerzos para llegar a ser un ente mayor, porque de otro modo cada cual seguirá su propio camino, y las iniciativas aisladas quedarán sin efectos o no tendrán buen resultado.

¹⁷⁴. Entre los jueces entrevistados al elaborar este informe, se valoraba positivamente el proceso de acercamiento entre el poder judicial y su entorno social, la existencia de iniciativas locales, tales como comités vecinales de seguridad que se vinculan con los jueces. Estas instancias son percibidas como un aporte a la idea del sistema judicial como un todo interactivo, donde pueden participar varias partes. Esto rompe con la ideal del sistema de administración de justicia como algo segmentado, incomunicado con el resto de la sociedad. El gran desafío, en este sentido, consiste en aunar esfuerzos para generar un sistema más integrado, porque o si no cada cual sigue su propio camino, y de ese modo los esfuerzos aislados no tendrán efectos.

En los informativos de los medios de comunicación social (televisión, radio, prensa, internet, etc.), se refleja una actitud nueva de las personas con respecto a la justicia. Ya no hay tanto conformismo con lo que el juez diga y el punto de vista positivista (como derecho debiera ser válido aquél que el legislador declara, es decir, sólo el derecho positivo). La gente no acepta eso, quiere que el juez fundamente haciendo un análisis informado y racional de situación. Se demanda mayor atención, mejor administración y gestión, y las evaluaciones se hacen según el trato que den los juzgados y los tiempos de espera. La fuerte presión social por el cambio inquieta en el Poder Judicial, y motiva el interés real por mejorar la comunicación con el entorno, para que la comunidad tenga más conciencia que se trabaja, que se hacen cosas¹⁷⁵.

Dentro del Poder Judicial, las OSC están siendo percibidas positivamente, como un complemento necesario para el sistema de administración de justicia. Especialmente en el tema de la modernización, se reconoce un aporte muy relevante. Las universidades, en particular, son consideradas fundamentales, lo mismo que algunos centros de estudio no universitarios, dedicados a temas de la justicia. La evaluación positiva encuentra su fundamento en el aporte para la Reforma Procesal Penal, en su conjunto¹⁷⁶. La Reforma es un tema que ha remecido el ambiente judicial, y hay un contexto muy propicio para tratar numerosos otros temas de la justicia. Es probable que hace una década todo esto no hubiese sido posible. Ahora hay debate, sensibilidad, el medio ambiente judicial está más receptivo para los aportes.

¹⁷⁵. Las demandas sociales por mejorar llegan a adoptar niveles de crítica inéditos en Chile, por lo menos a nivel público de medios de comunicación. A propósito de acusación de la Corte Suprema contra el panelista televisión Eduardo Yáñez, por sus dichos en el programa El Termómetro, en www.elmercurio.cl, los calificativos empleados por las personas sobre las altas jerarquías del poder judicial y los jueces eran los siguientes: corrupto, anticuado, viejos chochos, inquisidores, ineptos, intocables.

¹⁷⁶. En el ámbito jurídico se sabía que el proceso penal adolecía de la inexistencia de un fiscal, del Ministerio Público, y que ello era un defecto, porque no existía un verdadero demandante hacia la justicia. Lo novedoso no radica en el debate de temas aislados, sino en el tratamiento del tema en su conjunto.

En el Poder Judicial existe convicción que no hay condiciones para reflexiones e investigación científica sobre sus múltiples relaciones con el medio externo. Resulta ser más expedito pensar desde fuera, porque al interior del Poder Judicial hay situaciones complejas que hacen muy difícil esa actividad. En el contexto de la incapacidad institucional para proponer cambios, existe la opinión que quienes lo están haciendo desde fuera debieran persistir. Hay conciencia sobre la necesidad de robustecer lo que viene desde fuera para que el sistema pueda modernizarse. Aquí hay expectativas con respecto a los aportes que provengan de las OSC.

Algunas organizaciones muy específicas han sido recurrentemente identificadas por las personas entrevistadas en este informe, por sus aportes al proceso de modernización de la justicia: la Corporación de Promoción Universitaria (CDJ-CPU) y el Centro de Estudios Jurídicos de la Universidad Diego Portales. Se reconoce que esas organizaciones han ido haciendo aportes que van generando una apertura dentro del Poder Judicial, en áreas que antes eran concebidas de su exclusiva responsabilidad. En el cumplimiento de tal función, esas organizaciones han ido haciendo ver problemas y deficiencias que llevan a obtener magros resultados. El Centro de Estudios de la Justicia de las Américas también es percibido como potencial fuente de aportes¹⁷⁷.

En general, empero, se percibe algunas dificultades en el medio académico, que debieran ser superadas. Los esfuerzos de los centros académicos no debieran centrarse en grandes trabajos dogmáticos, como se hacía en el pasado, pues en tiempos actuales el sistema de administración de justicia demanda perspectivas prácticas. Por otra parte, al momento de aterrizar los temas, las instituciones académicas debieran dejar de operar con criterios de competencia excluyente. En la percepción de algunos jueces, la cooperación se ha logrado en pocos momentos¹⁷⁸.

¹⁷⁷. Entrevistas a miembros del Poder Judicial, Instituto de Estudios Judiciales, entre otros.

¹⁷⁸. Esta percepción queda avalada por el hecho que algunos de ellos hacen clases en las facultades de derecho, y conocen el medio.

En los lugares donde ha comenzado a marchar la reforma, se percibe que las OSC están aún muy aisladas, poco articuladas entre sí y con los interlocutores del sistema de administración de justicia. En la región de la Araucanía, por ejemplo, la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Temuco y la Fiscalía podrían hacer mucho más juntos, y no lo hacen. En las regiones, entre los jueces, existe la percepción que falta avanzar en el tema de la formación de equipos nacionales, y se advierte una actitud demasiado autorreferente respecto a Santiago, en todo orden de cosas.

Los interlocutores de las OSC en el Poder Judicial perciben que la sociedad, pensada como conjunto, como opinión pública que incluye OSC, no ha tomado conciencia del peso que tiene en el cambio, y, en general, centra su atención en detalles menores. Hay un problema de comunicación con la opinión pública, difícil de resolver, pues supone mejorar el nivel cultural, comenzando por los periodistas, quienes no siempre hacen bien su trabajo¹⁷⁹. Otro problema serio es el de la falta de comunicación entre los abogados y los jueces. Sólo aquellos abogados que se integran en las cortes de apelaciones, cuando ya están muy maduros, quienes son consagrados, observan que hay un enorme esfuerzo y trabajo en esas instancias. Reconocen haber tenido una percepción más liviana, menos informada, y, cuando llegan a saber cómo funciona en realidad, tienen reacciones positivas.

Las percepciones descritas, en conjunto con la reciente medida de creación de una Oficina de Comunicaciones, indican, a todas luces, por donde puede ir parte del aporte de las OSC. Son necesarias las vías efectivas de formación ciudadana en la comprensión de la justicia, del rol de las instituciones de la justicia, y del papel que cabe a los ciudadanos y sus organizaciones. Determinadas iniciativas, citadas en varias oportunidades, a lo largo de este informe, tales como las

¹⁷⁹. Esta percepción no es sólo de los miembros del Poder Judicial. Actualmente, en los estudios de opinión pública, a través de los comentarios de periodistas y prensa, los estudios de seguimiento de la Reforma Procesal Penal, y las opiniones de representantes de algunas OSC, se

acciones de interés público, hacen una contribución. Pero no es suficiente, son necesarias otras vías complementarias, que, en definitiva, contribuyan a un verdadero ejercicio de capacitación ciudadana en la justicia. No se trata de transmitir conocimientos, se trata de encontrar vías a partir de las cuales los conocimientos se articulen con la acción, y que ello estimule un proceso interactivo dinámico entre sociedad y sistema de administración de justicia. Este desafío parece ser crucial para que se avance socialmente en la modernización¹⁸⁰.

La percepción del ejercicio de la abogacía no es muy positiva dentro del Poder Judicial. Hay dos problemas específicos que se observan: primero, la falta de especialización y ausencia de conocimientos remozados de los abogados, pues la mayoría se queda con los conocimientos adquiridos en facultades de derecho; segundo, la falta de controles éticos¹⁸¹.

4.3. Perspectiva de las OSC y sus oportunidades

-OSC y cambio institucional

Las percepciones de las OSC sobre su papel y el cambio institucional son variadas, y por lo tanto no es posible extraer ideas concluyentes que las identifiquen a todas. A continuación se desarrollan algunas visiones comunes sobre el particular.

Hay un conjunto de OSC que perciben estar llamadas a desempeñar una función importante en los procesos de modernización, porque en su interpretación de la historia de Chile las OSC habrían realizado importantes aportes. Los procesos y

advierte que un obstáculo importante para avanzar la falta de conocimientos en la sociedad sobre la justicia

¹⁸⁰. Sin estar referido específicamente al sector justicia, pero entrando de lleno en métodos y didáctica al servicio de la formación ciudadana, se sugiere ver <http://www.puc.cl/icp/eticapolitica/html/ frameddocumentos.html> (¿Hacia qué están orientados estos documentos?; Profundización Democrática, Tareas de la Ciencia Política en el Nuevo Milenio; Experiencia Didáctica y Metodológica).

dinámicas de interacción entre las OSC y las organizaciones estatales, a veces de cooperación, otras de conflicto, habrían tenido por saldo un efecto positivo para las innovaciones y el cambio institucional. Por lo tanto, en las OSC habría un potencial para progresar.

De hecho, en Chile hay OSC que producen conocimientos con aire crítico, cuyos objetivos no equivalen al de los interlocutores estatales; por ejemplo, la Fundación Paz Ciudadana tiene interés por políticas públicas que aborden el tema de la seguridad, y los dos últimos gobiernos de la Concertación quieren avanzar en la modernización. Los objetivos e intereses son distintos, y los actores no son dóciles o demasiado dóciles. La interacción entre estos actores remeda una suerte de deliberación democrática, y esta circunstancia hace atractivo el proceso, y también que sea viable¹⁸².

Como consecuencia de las dinámicas indicadas, algunas OSC han conseguido, efectivamente, que sus énfasis pasen a ser parte de la agenda pública. Es el caso de la Reforma Procesal Penal, una experiencia surgida desde organizaciones de la sociedad civil (CDJ/CPU y FPC). Cuan representativa sea de toda la sociedad civil, es algo que, ciertamente, se puede debatir, pero fuera de toda duda es que no fue una iniciativa del Estado. Estas organizaciones no sólo idean esta reforma, sino que también la viabilizan políticamente y la acompañan durante toda su gestación, tramitación parlamentaria, implementación y seguimiento posterior (compartiendo roles con otras instituciones a medida que avanza el proceso). Esto lo hacen sin proponérselo y en muchos momentos sin siquiera quererlo, a petición del mismo gobierno que demanda el apoyo técnico y político. Particularmente claro es esto, analizando el rol que ha seguido desempeñando la Fundación Paz Ciudadana, en otros temas vinculados a justicia y seguridad, donde ha mostrado que posee la capacidad de introducir sus preocupaciones y propuestas dentro de la agenda pública e incluso darle prioridad frente a las iniciativas que originalmente

¹⁸¹. No se quiere decir con esto que todos los abogados tengan formación incompleta y no sean éticos. Se constata que hay un porcentaje que está muy mal y afecta al sistema entero.

¹⁸². Opinión de conjunto de entrevistados

provenían de la esfera pública. Todo eso le abre un nuevo espacio al mundo de la sociedad civil, aunque ciertamente no se beneficien del mismo todas las OSC.

Algunos centros académicos de estudio ven de lleno su papel en el terreno de la crítica y la innovación, y, en la medida que esas actividades pueden ser ejecutadas en Chile, tienen una valoración positiva del escenario. Desde su perspectiva, consideran que la crítica se debe institucionalizar, como una función inherente a la modernización de la justicia. Ese ejemplo lo muestran países de mayor desarrollo, donde hay buenos sistemas judiciales.

La visión expuesta es congruente con la percepción que tienen algunas OSC sobre los desafíos que genera el proceso de internacionalización del país. Hay un escenario marcado por el aumento del número de actores, multiplicación de relaciones, de posibilidades y problemas, en definitiva, un escenario más dinámico, complejo y competitivo que en el pasado. La capacidad de la crítica e innovación resulta ser esencial para el desarrollo, lo mismo que relaciones cada vez mayores y más fluidas entre instancias oficiales y actores no gubernamentales¹⁸³.

Las observaciones anteriores deben ser consideradas en una visión prospectiva, porque dan cuenta de condiciones para el desarrollo de una masa crítica e innovadora desde las OSC.

Las percepciones de algunas OSC respecto al cambio institucional en Chile son positivas, pues hay una valoración de los canales de intervención que se van abriendo en la esfera estatal. En el sector justicia, específicamente, se valora positivamente los esfuerzos realizados por los gobiernos de la Concertación, por algunas corporaciones de asistencia judicial, especialmente por el respaldo que han ofrecido para el desarrollo de iniciativas. De igual modo, se aprecia la

¹⁸³. Por esta razón se han realizado enormes esfuerzos internacionales por promover todas aquellas capacidades que puedan contribuir a una mayor innovación para el desarrollo en los países (educación, capacitación, reformas liberalizadoras en general).

colaboración de los servicios regionales ministeriales de justicia en las regiones, de las gobernaciones y de las municipalidades. Pero no todas las OSC son de esa opinión¹⁸⁴

Siguiendo esta línea de percepciones, la apertura de canales institucionales para la intervención es una gran oportunidad para la acción de las OSC. De hecho, este informe muestra que efectivamente las iniciativas oficiales han constituido un impulso para que numerosas OSC se activen y canalicen aportes (por ejemplo, violencia intrafamiliar y organizaciones de género). Por lo tanto, una tarea no menor consiste en seguir invirtiendo en la apertura de vías institucionales.

Desde tal perspectiva, la política deliberada de algunas OSC por desarrollar alianzas estratégicas con actores institucionales, corporativos, y con sus pares para “ir empujando el carro” debe ser valorada positivamente, porque significa una contribución para que el conjunto de la sociedad civil pueda ir interviniendo en los procesos de modernización.

En las OSC que trabajan con los temas de ciudadanía, derechos y justicia, hay una clara conciencia que el sistema de administración de justicia está cambiando, que se está modernizando y mejorando. Perciben que ellas deben desempeñar un papel en el proceso de modernización. Por lo tanto, en sus objetivos y estrategias incorporan la búsqueda de contacto con los miembros del sistema de administración de justicia, en particular del poder judicial. Tal es el caso, por ejemplo, de los programas de acciones de interés público, de justicia y de género.

Las organizaciones sin conocimientos ni experiencias en el sector justicia, aún cuando su propósito sea el de promover la ciudadanía y la democracia, tienen también la percepción que algo cambia y que hay progresos, pero no tienen claro

¹⁸⁴. En percepción de algunas OSC, por ejemplo las OSC que vienen de la década de 1980, dedicadas al tema de los derechos humanos, la percepción es que el Estado no tiene disposición de apoyo especial, ni gran interés en las iniciativas que se generen desde las organizaciones.

por donde podría ir su aporte¹⁸⁵. Coinciden en percibir que no tienen capacidad para abordar esos desafíos de forma aislada, y sólo lo podrían aquellas OSC especializadas que cuentan con los medios y recursos¹⁸⁶. La experiencia indica, por otra parte, que cuando se generan interacciones y puentes entre OSC que representan genuinamente intereses sociales y OSC que cuentan con conocimientos, especialización e instrumentos, los aportes en el proceso de modernización pueden ser notables (véase génesis de la Reforma Procesal Penal). Por lo tanto, prospectivamente, resulta ser importante que las OSC tengan políticas de cooperación horizontal, buscando aliados en el sector. En la actualidad, una vía que puede facilitar esas relaciones horizontales son los trabajos en red, puesto que el costo es relativamente bajo, y un buen manejo de redes puede generar potentes procesos de aprendizaje y de intervención¹⁸⁷. Claro está, como en todo orden de cosas, un buen trabajo en red demanda actividad profesional para mantener y coordinar las redes. En todo caso, las interacciones en red tienen una perspectiva promisoría.

-Papel, énfasis y estrategias de las OSC

Según se indicó, la percepción más generalizada acerca de las OSC es que ellas han cumplido funciones muy relevantes en la sociedad, la política y la cultura, y que deberán seguir haciéndolo en el futuro. Pero algunas circunstancias, tales como las dificultades financieras, hacen el camino difícil¹⁸⁸. En la práctica, un

¹⁸⁵. A propósito de este tema, Felipe González, en su comentario al borrador de este trabajo, sugiere que el hecho de haber OSC sin conocimientos acerca de la reforma judicial es un criterio importante para trazar una distinción entre OSC que realizan un trabajo jurídico propiamente tal y aquellas otras cuyo trabajo incide en materias jurídicas sólo ocasionalmente y en relación con situaciones específicas. Estas últimas a menudo a lo sumo tienen una asesoría legal externa y difícilmente podrán estar informadas a cabalidad de las reformas judiciales.

¹⁸⁶. Es el caso, por ejemplo, de la ONG Cordillera, que al mismo tiempo participa en la coordinación de la red de OSC ACCION.

¹⁸⁷. Experiencias de Redes tienen gran importancia en las Acciones de Interés Público, la modernización de las instituciones judiciales.

¹⁸⁸. La principal excepción es el Centro de Estudios Públicos, que, al recibir fuerte apoyo de sectores empresariales, cuenta con recursos y capacidades suficientes para introducirse en diversos temas, hacer aportes o no hacerlos. En materia de justicia, el CEP no tiene relaciones institucionalizadas con el poder judicial, no tiene interés concreto, y sí a futuro necesitara tener esas relaciones, entonces se intentaría influir (entrevistas a investigadores).

factor que amenaza el cumplimiento de sus funciones naturales es que numerosas OSC están destinando sus capacidades y recursos a la sobrevivencia¹⁸⁹. Tal vez, ello explica la ausencia de OSC en temáticas relevantes, desde la perspectiva de este informe, tales como el control de los actos de gobierno¹⁹⁰.

Otro desafío, precisado por uno de los comentarios al primer borrador de este informe, consiste en el grado de representación que puedan tener las OSC¹⁹¹. Las organizaciones que han gestionado reformas importantes son especializadas, cuentan con recursos humanos y técnicos de primer nivel, y por lo tanto presentan rasgos distintos a las OSC tradicionales, organismos de base y a veces testimoniales, por ejemplo aquellas de derechos humanos que vienen de la década de 1980. La pregunta es si el nuevo tipo de organizaciones especializadas que está interviniendo y generando procesos de modernización satisface los requerimientos de participación ciudadana en una sociedad democrática. Las organizaciones más sofisticadas, preparadas, han sido fundamentales para sacar adelante un proceso complejo, como ha sido el de Reforma Procesal Penal. La pregunta conduce, más bien, a la necesidad de buscar mecanismos que articulen esos actores con otros, y que se generen verdaderos circuitos de retroalimentación para una mayor participación. Atendiendo a las necesidades del sistema de justicia, al papel que cabe a una ciudadanía activa en el nuevo sistema judicial, por ejemplo, aquí cabría pensar en la posibilidad de un programa que favorezca la articulación entre organizaciones especializadas, técnicas, y organizaciones de base, más espontáneas, con menos

¹⁸⁹. Diagnósticos sobre el problema en Del Valle 2000. Muchas veces las OSC e instituciones académicas se ven obligadas a operar con un rol ambiguo; a veces realmente son generadoras de ideas o canalizadoras de demandas, y otras, por necesidades de financiamiento, actúan más que nada como consultoras y vendedoras de servicios, ejecutando los “términos de referencia” que escriben funcionarios públicos o agencias externas. En este último caso, ciertamente, la contribución de las OSC se deslava.

¹⁹⁰. Visiones críticas respecto al papel de las OSC subrayan que ellas están ausente en el interés público vía acciones judiciales; no existiría un movimiento convincente de los derechos humanos en democracia, sólo algunos tentativos, por ejemplo en el área ecológica. Pero en general se trataría de algo débil, inorgánico, con pocas acciones, y mínimo impacto en la opinión.

¹⁹¹. Véase comentario de Felipe González en anexo.

recursos, por ejemplo en torno al tema e la capacitación para la participación en el sistema de justicia¹⁹².

En una visión de conjunto, vías para mejorar se presentan en las estrategias concretas de las OSC, que consisten en esfuerzos por vincularse más, comunicarse, evaluarse, obtener el apoyo gubernamental y de la cooperación internacional para el desarrollo, crear redes de apoyo, entre otros¹⁹³. Estas actividades tienen gran futuro, dado que el conocimiento de experiencias y formas de trabajar distintas enriquece las perspectivas, y potencia las formas de trabajo. Aquí hay un criterio importante para evaluar posibilidades, limitaciones y viabilidad de proyectos y de OSC.

En el sector justicia, las OSC muestran tener fuerte identidad con ciertos objetivos y énfasis, formas de trabajo y estrategias *ad-hoc* a sus propósitos. Algunos ejemplos ilustrativos¹⁹⁴:

En el caso de los académicos del Centro de Estudios Jurídicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, predomina la percepción de ser una unidad académica pequeña, con un grupo de trabajo bien afiatado y con confianza en sí mismo, donde hay gente que tiene parentesco generacional, unidad de objetivos, interés en participar en las reformas, y con la clara percepción de estar llamados a desempeñar roles de gran importancia en la modernización de la justicia. Quieren seguir participando en la discusión, con una postura independiente e innovadora, y promover ideas nuevas. Tienen convicción que

¹⁹². Un programa en esta línea véase <http://www.puc.cl/icp/eticapolitica/html/framedocumentos.html> (¿Hacia qué están orientados estos documentos?; Profundización Democrática, Tareas de la Ciencia Política en el Nuevo Milenio; Experiencia Didáctica y Metodológica).

¹⁹³. Véase un contundente catálogo de iniciativas en el trabajo ya citado de Del Valle.

¹⁹⁴. En general, los énfasis de las organizaciones tienen relación con las actividades que están desarrollando, o con actividades que, instrumentalmente, contribuyan al cumplimiento de sus propósitos específicos. La mayor parte de las OSC dedicadas a temas de justicia manifiestan tener una identidad bastante marcada con lo que han sido, desde su origen, y ello es positivo para el desarrollo de la sociedad chilena, pues constituye una condición favorable para la diversidad y el pluralismo.

deben cumplir funciones de crítica e innovación, y que la modernización de la justicia demanda introducir un sistema crítico de forma estable. En el tema de la reforma procesal penal, donde han participado activamente, piensan que ahora viene una fase de evaluación del proceso de modernización de la justicia, un período clave para mejorar, llenar vacíos y corregir. La facultad debiera continuar haciendo aportes a través de sus actividades de investigación.

El Instituto de Estudios Judiciales percibe ser pionero en su capacidad de poder juntar a actores del sistema judicial y del mundo extra-judicial para compartir experiencias. Participa en el seguimiento y evaluación del proceso de Reforma Procesal Penal, y esto se quiere seguir haciendo como línea anual de actividades. Considera que ahora hay evaluaciones sólo segmentadas de los actores que intervienen, pero no existe de forma integral y sistematizada, como las que quieren hacer. Este énfasis surgió a partir de la oportunidad de capitanear la experiencia del año 2001, con el tema de la gestión de los nuevos tribunales de garantía en Coquimbo, La Serena y Temuco. Tal vez, el Instituto debiera continuar haciendo aportes para una comunicación fluida entre interlocutores del sistema y OSC.

El Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana tiene planificado poner su énfasis en el trabajo con las policías, la elaboración de indicadores de desempeño de las fiscalías y policías en la Reforma Procesal Penal, la capacitación de policías y funcionarios municipales, un diplomado con teleconferencias, y publicaciones. Estos propósitos podrían ser complementarios a las actividades de Fundación Paz Ciudadana y otras OSC que se ocupan principalmente con la seguridad ciudadana y la prevención.

El sector de OSC compuesto por organizaciones clásicas de los derechos humanos tiene su énfasis en las actividades de capacitación y difusión en derechos humanos. FASIC entiende que su papel continuará siendo el de promover los derechos humanos y luchar contra la impunidad. Su estrategia consiste en “golpear la puerta” del mismo sistema de administración de justicia,

crear mayor conciencia y promover la participación ciudadana por la justicia en el país. Ven que se puede hacer bastante por medio de su trabajo capacitador. La Comisión Chilena de Derechos Humanos tiene la perspectiva de seguir siendo una organización de apoyo a la democracia, con autonomía, libertad de opinión. Entiende que su apoyo puede ser crítico en determinados momentos, como fue en el período de la Régimen Militar. Ahora, la Comisión funciona como una organización de cooperación con el régimen democrático. Su vocación es la lucha por la defensa de los derechos, y ve que su papel es el de participar en los escenarios donde surja esa lucha. Pero no se ven en el tema de las reformas y de los cambios institucionales, porque consideran que son abordados por los partidos y por el Gobierno. Es su percepción, el organismo que asume la función de criticar y proponer debiera quedar a un lado, en el momento de la ejecución. Todas estas OSC podrían sumar sus aportes a los esfuerzos de aquellas que han surgido en torno al trabajo de promoción y defensa de derechos humanos en democracia, especializándose en determinados grupos, tales como CEJIL y Paternitas para infancia, y el Centro de la Mujer y la Morada para género.

El Centro de Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago ve que su rol consiste en ir generando una cultura de mediación en Chile, y con ese propósito es necesario ir desarrollando mayor trabajo en las universidades. En una genuina cultura de la mediación, se debe abandonar las visiones localistas, restringidas, en aras de ir incorporando los progresos internacionales, por ejemplo en materia de derecho internacional¹⁹⁵. La estrategia consiste en una combinación de actividades, entre las cuales tienen un lugar privilegiado los casos emblemáticos de arbitraje y su difusión. Las actividades del Centro de Santiago y los de regiones debieran continuar apoyando el desarrollo de la cultura de la mediación, y vincular sus iniciativas y aportes con las actividades de las Corporaciones de Asistencia Judicial, y redes emergentes de oficinas de abogados y OSC que trabajan con mediación.

¹⁹⁵ . En Chile existe aún reticencia, porque hay quienes quieren hacer del arbitraje algo sólo local

Las experiencias desarrolladas por Corporación FORJA, en asociación con la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, enfatizan los espacios locales y comunitarios. Las Asociaciones de Extensionistas Jurídicos ya constituidas, como asimismo los grupos en formación, están representando un mayor acceso de los sectores desprotegidos a la justicia, por medio de una mejor comprensión de sus derechos y un mayor ejercicio de los mismos. Los registros de atenciones que tienen estas OSC dan cuenta del enorme potencial de las actividades de promoción de la participación social en la justicia; las personas y los grupos, en su vida cotidiana, tienen necesidad de resolver temas de familia, propiedad, herencia, trabajo, seguridad social, entre muchos otros. Las actividades de FORJA debieran traducirse en un apoyo para las iniciativas locales, y para otras OSC que trabajan en el ámbito comunitario y local, por ejemplo Cordillera.

Estas dinámicas interactivas, donde se van sumando actores, debieran ir generando procesos de acción y de aprendizaje inéditos, que recogieran o reflejaran las megatendencias que influyen en la sociedad (democracia, pluralismo, etc.). Así, por ejemplo, en relación con las iniciativas ya indicadas de extensionismo y en las acciones de interés público, debieran ir formándose comités ciudadanos para la salud comunal o para la preservación del medio ambiente local. Hay comunidades locales que, al participar activamente en esas experiencias, irán generando nuevas iniciativas, que a su vez irán induciendo dinámicas que involucren la institucionalidad local, provincial y regional.

Respecto a las alianzas, el período actual, y probablemente los años venideros, estarán marcados por grandes oportunidades para vincularse y hacer causa común. Las diferencias políticas han disminuido en la sociedad, predominan los consensos y la búsqueda pragmática, sensata, por realizar propósitos. Hay espacios para generar iniciativas que vayan sumando actores, por ejemplo en el área de la Reforma Procesal Penal. Aquellas OSC que tengan la capacidad de sumar actores en torno a sus proyectos, serán las más exitosas. De hecho, la experiencia con la génesis de la Reforma Procesal Penal muestra que se trató de

OSC heterogéneas, tanto en sus objetivos como en su composición; en efecto la CPU y Fundación Paz Ciudadana diferían en sus objetivos más esenciales, y representaban intereses diversos.

-Forma de acumulación de experiencia y aprendizaje

Las formas de acumulación de experiencias y aprendizajes difieren, porque las OSC no son homogéneas en cuanto a capacidades, recursos, propósitos, alianzas, entre otros (véase perfiles en apéndices). Por lo tanto, sólo es posible indicar algunas formas recurrentes de acumulación, y hacer notar también algunas particularidades, con base a la información que proporcionaron las propias organizaciones.

Algunas OSC consideran las publicaciones como una vía de ir acumulando experiencias, aprendizajes y conocimientos en una determinada materia¹⁹⁶. Otras dan especial importancia a sus centros de documentación¹⁹⁷. Si estas vías de acumulación se traducen en aportes concretos de promoción de la participación de las OSC en los procesos de modernización de la justicia, entonces sería justificado apoyarles y promoverles. Urge en este sentido tener instrumentos de evaluación para medir el impacto de esos aportes, y, en consecuencia, poder discriminar cuáles pueden significar un mayor servicio real para la promoción de la sociedad en la justicia.

OSC que tienen distintas perspectiva para abordar la modernización de la justicia, coinciden en dar importancia a la capacitación como una forma de nutrir e ir transfiriendo a otros su acumulación de experiencias y conocimientos. En el caso de OSC especializadas en justicia y los derechos humanos, por ejemplo, esa

¹⁹⁶ . Ejemplos: El Centro de Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago ha editado todo lo que se ha hecho en un libro con sentencias arbitrales, que significa diez años de trabajo, con contenidos de las sentencias. Con esta publicación se quiere difundir el arbitraje institucional y generar mayor confianza.

forma de acumulación de experiencias y conocimientos consiste en la capacitación en colegios, universidades y otras organizaciones. Al igual que en el caso de las publicaciones y los centros de documentación, hacen falta métodos de evaluación de resultados para poder determinar si se trata o no del camino correcto. En especial ahora, cuando la Reforma Procesal Penal abre grandes posibilidades de intervención en el campo de la capacitación y formación de la sociedad para el ejercicio de la justicia, mediante el conjunto de instituciones y actores involucrados, resulta ser urgente encontrar métodos y vías que efectivamente canalicen la acumulación de experiencias hacia el ejercicio de una ciudadanía participativa en la justicia.

La acumulación del saber se produce también a través de líneas, áreas y programas de investigación. Las Universidades y los centros de investigación son las organizaciones que mejor pueden practicar estas formas de acumulación del conocimiento. De la investigación empírica, normativa, y de la experiencia extranjera van emergiendo numerosas ideas e iniciativas, y el proceso es acumulativo en el tiempo. En el área de la justicia hay OSC que tienen gran experiencia y acumulación.

La mayor parte de las OSC que tienen acumulación de experiencia, cuentan con personas con experiencia adquirida mediante inquietudes sociales e intelectuales, quienes aprendieron a desarrollar destrezas y capacidades en un medio nacional difícil, competitivo. De cierto modo, el trabajo de esas personas en las organizaciones constituye por si mismo un importante indicador de acumulación del saber¹⁹⁷. Las OSC han ido también adquiriendo experiencia en el trabajo en redes. Las de derechos humanos cuentan con mayor experiencia fruto de su intervención en foros internacionales y, recientemente, la necesidad de recibir apoyos para presentar casos ante las instancias internacionales (el rol de CEJIL

¹⁹⁷. Por ejemplo FASIC, CODEPU y Comisión Chilena de Derechos Humanos

¹⁹⁸. En el Centro de Estudios Jurídicos de la Universidad Diego Portales, por ejemplo, la experiencia se fue acumulado a través de iniciativas desarrolladas en la década de transición a la

allí ha sido muy importante). En cuanto a las organizaciones vinculadas más directamente a la reforma judicial, los lazos han sido más informales y esporádicos, aunque recientemente varias de ellas se han sumado a la red impulsada por el CEJA (CDJ, FPC, FORJA, PARTICIPA y UDP).

Finalmente, una pregunta relevante con miras de futuro es la cuestión de si la experiencia de incidencia crucial de algunas organizaciones de la sociedad civil en la reforma de la justicia criminal puede llegar a reproducirse en otras áreas¹⁹⁹. En el informe se ha documentado que el proceso de modernización del sistema de justicia se debió a procesos complejos, en los cuales interactuaron variados actores, de la sociedad civil y oficiales, donde hubo un contexto determinado, donde se generaron oportunidades, que tal vez no vuelvan a presentarse. Desde esta perspectiva, lo más probable es que ese tipo de coyuntura y de intervención no vuelva a darse.

Pero en la medida que sociedad y Estado están cambiando aceleradamente, que influyen las megatendencias ya indicadas al comenzar este capítulo, las circunstancias van cambiando, las situaciones históricas generan nuevas posibilidades y la propia reforma judicial gatilla procesos complementarios de cambio, los que constituyen una gran oportunidad, pues en ellos hay una tendencia natural a replicar estrategias y modos de hacer las cosas que en el pasado resultaron exitosos, lo que en este caso lleva a darle nuevamente un espacio protagónico a las OSC, por su gran contribución a la reforma procesal penal original.

En consecuencia, la pregunta prospectiva pertinente es por las condiciones que, bajo circunstancias cambiantes, hacen que algunas OSC desarrollen la capacidad de intervenir, liderar, y generar políticas públicas. Esta respuesta está contenida, en parte, en las conclusiones del capítulo 1, en el relato sobre las iniciativas del

democracia. Actualmente se tiene una perspectiva, una forma de trabajar, destrezas, han aprendido a financiarse, y han hecho aportes relevantes para la modernización de la justicia.

¹⁹⁹. Formulado por Felipe González en su comentario al borrador de este informe.

capítulo 3, y en las características específicas de cada una de las organizaciones gestoras (véase apéndice): distintos campos disciplinarios, representación de intereses heterogéneos, posicionamiento de ciertos temas, base sólida para la investigación, buena red de contactos y apoyos en diversas dimensiones. Ciertamente, cada una de esas características puede ser reproducida con éxito, pero hay que tener conciencia que ello no garantizará, necesariamente, el desarrollo de procesos equivalentes en otras áreas y momentos, dado que no estamos en un laboratorio.

Si se piensa en áreas donde las OSC tengan posibilidades de tener un papel relevante, este informe ha ido sugiriendo varias a lo largo de este capítulo. De la toma de conciencia de esos nichos, y de los aprendizajes de las experiencias de intervención, hay elementos para pensar prospectivamente en estrategias de intervención, y actores que podrían participar en las mismas.

BIBLIOGRAFÍA

Alvear, María S., “La modernización del Sistema de Administración de Justicia”, en: Revista de Derecho, N° 197, Universidad de Concepción, 1995

Baytelman, A. (redactor), Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina, U. Diego Portales y U. De Chile, Santiago 2002.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Sistemas Judiciales, N°2, 2001.

Corporación de Promoción Universitaria, Reformas Procesales en América Latina: La oralidad de los procesos, Santiago 1993.

Corporación de Promoción Universitaria, Proyecto de capacitación, formación, perfeccionamiento y política judicial, 1989-90 (3 tomos).

Corporación de Promoción Universitaria, Consideraciones sobre la Gestión del Sistema Penal Oral en Estados Unidos en el Estado de California, 1996.

Correa, Jorge, “The Judiciary and the Political System in Chile: The Dilemmas of Judicial Independence During the Transition to Democracy”, en Stotzky, I (ed.), Transition to Democracy in Latin America: the role of the judiciary, Westview Press, 1993.

Correa Sutil, Jorge y Jiménez, María Angélica, Sistema Judicial y Pobreza, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago 1997.

Del Valle, A. (ed.), Las OSC: un potencial de desarrollo y ciudadanía para Chile, Instituto Desarrollo Innovativo, Minerva, Santiago 2000.

Duce, Mauricio, “Las salidas alternativas y la reforma procesal penal chilena”, en: Cuadernos de Análisis Jurídico, N° 38, 1998.

Ford Foundation, Los Donatarios de la Fundación Ford y la Búsqueda de la Justicia, New York, 2001.

FORJA, Caminos de Innovación en ciudadanía, Santiago 2000.

FORJA, Justicia Local Municipio y Comunidad, Santiago 2001.

Frühling, Hugo, “Judicial Reform and Democratization in Latin America”, en: Agüero, F. y J. Stark, Fault Lines of Democracy in Post-transition Latin America, North South Center Press, U. Miami 1998.

Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia, Estudio Preliminar del Costo de la Justicia Criminal Oral y del Ministerio Público, Santiago 1995.

Fundación Paz Ciudadana, Sector privado y sistema carcelario: una mejor rehabilitación, Santiago 1996.

Grupo de Estudios Constitucionales, “Reforma al poder judicial, registros electorales, observaciones al proyecto Ortúzar”, Boletín Informativo, N°3, Santiago 1979.

Haeussler, María J., “Actividades de apoyo de la administración de justicia en Chile”, en: Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial, vol. 2, Santiago 1991.

Instituto de Asuntos Públicos, Programa de Ciudadanía y Gestión Local. Un Estímulo a la Innovación, Espacios Locales y Desarrollo de la Ciudadanía. 30 innovaciones para construir democracia, LOM, Santiago 2001.

Méndez, Juan y J. Sepúlveda, Modernización de la Administración de la justicia en Chile: una reforma del Estado, Santiago 1996.

Ministerio de Justicia, Informe de Unidad de Coordinación Reforma Procesal Penal, Santiago 2002.

Nogueira, Humberto (ed.), Acciones constitucionales de amparo y protección: realidad y prospectiva en Chile y América Latina, , Ed. Universidad de Talca, LOM, Santiago 2000.

Osses, Aida, Pobreza y Acceso a la Justicia, Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Derecho 1999.

Oxhorn, Philip, Organizing Civil Society, University Park: The Pennsylvania University Press, 1995.

Peña, Carlos, "Los abogados y la administración de justicia: resultados de una encuesta sobre el funcionamiento del Poder Judicial", en: Valenzuela, E., Proposiciones para la Reforma Judicial, CEP, Santiago 1991.

Peña, Carlos, "Informe sobre Chile", en: Correa, Jorge (ed.), Situación y Políticas Judiciales en América Latina, Cuadernos de Análisis Jurídico 1993.

Peña, Carlos, "Hacia una caracterización del ethos legal: de nuevo sobre la cultura jurídica", en: Squella, A. (ed.), Evolución de la Cultura Jurídica Chilena, CPU, Santiago 1994.

Peña, Carlos, Poder Judicial y Sistemas Político. Las Políticas de Modernización, Cuadernos de Análisis Jurídico 1992.

Pica, Gonzalo, "Informática aplicada a la gestión de tribunales: la experiencia chilena", en: Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial, vol. 2, Santiago 1991.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Desarrollo Humano en Chile 2000, Santiago, 2000.

Riego, Cristian, "La Reforma Procesal Penal Chilena", en: Cuadernos de Análisis Jurídico, N°. 38, 1998

Riego, Cristián, "La prisión durante el proceso Penal", Cuadernos de Análisis Jurídico, N°. 2, Santiago, U.D Portales 1991.

Squella, Agustín (ed.), La Cultura Jurídica Chilena, CPU, Santiago 1992.

Urzúa, Paula, " El uso del conocimiento en el caso de la reforma procesal penal", en: Revista de Estudios Sociales, N°. 104, 2000.

Valdivieso, Patricio, "Introducción a las Funciones del Estado, el Mercado y las ONG para alcanzar las metas de justicia Social y Estabilidad Democrática", en Contribuciones, N°.3, 2000 (Konrad Adenauer Stiftung / CIEDLA, Buenos Aires), 2000.

Valdivieso, Patricio, "Liderázgos, Democracia y Formación Política Ciudadana", en: Revista de Estudios Sociales, N°. 107, 2001.

Valenzuela, Eduardo, Proposiciones para la Reforma Judicial, CEP, Santiago 1991.

Vargas, Juan Enrique, La reforma a la justicia criminal en Chile: el cambio del rol estatal”, en: Cuadernos de Análisis Jurídico, N°. 38, 1998.

Vargas, Juan E. y Correa, E., Diagnóstico del Sistema Judicial Chileno. Antecedentes para su modernización, CPU, Santiago 1995.

Vargas, Juan E., Gasto en Justicia, Informes de Investigación del Centro de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, N°. 3, año 1, 1999.

Yáñez, José, “La asignación de los recursos estatales para la administración de justicia en Chile”, en: CPU, Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial, vol. 3, Santiago 1991.

VV.AA., Justicia y sectores de bajos ingresos, Ed. Jurídica Ediar- Conosur, Santiago, 1988.

DIARIOS

El Mercurio diciembre 2001/marzo 2002

PubliMetro 2001/marzo 2002

La Hora 2001/marzo 2002