

Reflexiones sobre el vínculo entre reformas a la administración de justicia, economía y desarrollo económico

Reflections on the Link between the Reform of the Administration of Justice, Economy and Economic Development

Reflexões sobre o vínculo entre reformas à administração de justiça, economia e desenvolvimento econômico

Arturo Felipe Onfray Vivanco*

Fecha de recepción: 25 de enero de 2018

Fecha de aprobación: 22 de abril de 2018

Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/anidip/a.7163>

Para citar este artículo: Onfray, A. F. (2018). Reflexiones sobre el vínculo entre reformas a la administración de justicia, economía y desarrollo económico. *ANIDIP*, 6, 201-224. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/anidip/a.7163>

Resumen

El presente trabajo explora la existencia de una estrecha relación entre las reformas, orgánicas y funcionales, a la Administración Justicia y la Economía, en cuanto ciencia que estudia la toma de decisiones en consideración a la revisión de la relación entre fines y medios escasos susceptibles de usos alternativos,¹ otorgándose, asimismo, una especial atención a cómo el mejoramiento de la Administración de Justicia impacta el desarrollo económico.

* Abogado del Consejo de Defensa del Estado y Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae. Licenciado en Derecho y Educación, Magíster en Sociología del Derecho (MA) y en Teoría del Derecho (LLM) y Doctor en Derecho (PhD) de la Katholieke Universiteit Leuven. Miembro de los Institutos Chileno de Derecho Procesal e Iberoamericano de Derecho Procesal y de la Asociación Internacional de Derecho Procesal.

1 Tal definición corresponde a la propuesta por Lionel Robbins (1945).

Para dichos efectos se analiza la situación de Chile, país en que se advierte, a partir del retorno a la democracia, la emergencia de varias reformas globales a la Administración de Justicia.

Los vínculos entre las reformas a la Administración de Justicia y la Economía y el desarrollo económico, en Chile, se manifiestan en tres etapas, a saber: (1) en la génesis y diseño de las reformas globales a la Administración de Justicia; (2) en la reconstrucción del mapa de la Administración de Justicia; y (3) en la situación actual de la Administración de Justicia, sus decisiones y reformas pendientes, en especial la Reforma Procesal Civil.

Palabras clave: Administración de justicia, justicia y economía, Reforma Procesal Civil, prevención del conflicto, reformas judiciales.

Abstract

This paper explores the existence of a close relationship between organic and procedural reforms to the Administration of Justice and the Economy, insofar as this science analyses the decision-making processes under the consideration of the link between goals and scarce means,² giving also special attention to how the improvement of the administration of justice fosters economic development. For these effects, the situation of Chile is analyzed. In this country, since the return to democracy, in the early 1990s, several global reforms to the administration of justice have taken place. Links between the reforms of the administration of justice, the economy and the economic development, in Chile, are found in three different stages, namely: (1) in the origin and design of the global reforms to the administration of justice; (2) in the reconstruction of the map of the administration of justice; and (3) in the current situation of the administration of justice, their decisions and pending reforms, mainly the civil justice reform.

Keywords: Administration of justice, Civil Justice Reform, conflict prevention, judicial reforms, law and economics.

Resumo

O presente trabalho explora a existência de uma estreita relação entre as reformas, orgânicas e funcionais, à Administração, Justiça e Economia, como ciência que estuda a tomada de decisões em consideração à revisão da relação entre fins e meios escassos susceptíveis de usos alternativos,³ outorgando-se, igualmente, uma especial atenção para como o melhoramento da Administração de Justiça impacta o desenvolvimento económico. Para ditos efeitos analisa-se a situação do Chile,

2 This definition corresponds to Lionel Robbins (1945) proposal.

3 Tal definição corresponde à proposta por Lionel Robbins (1945).

país em que se adverte, a partir do retorno à democracia, a emergência de árias reformas globais à Administração de Justiça. Os vínculos entre as reformas à Administração de Justiça e a Economia e o desenvolvimento econômico, no Chile, manifestam-se em três etapas, a saber: (1) na gênese e desenho das reformas globais à Administração de Justiça; (2) na reconstrução do mapa da Administração de Justiça; e (3) na situação atual da Administração de Justiça, suas decisões e reformas pendentes, em especial a Reforma Processual Civil.

Palavras-chave: Administração de justiça, justiça e economia, Reforma Processual Civil, prevenção do conflito, reformas judiciais.

“La relación entre Justicia y Economía ha sido objeto de muy reciente y escasa investigación y también de frecuente especulación”,
Carrillo Flórez, *Los retos de la Reforma de la Justicia en América Latina*.

1. Primera etapa (1990-2000)

1.1. Génesis de las reformas globales a la Administración de Justicia

En los últimos años, a partir de la década de los 90, los sistemas judiciales latinoamericanos han experimentado profundas reformas,⁴ cuya característica principal es su globalidad, ya que incluyen un rediseño de la justicia tanto en su dimensión orgánica como funcional, tanto en lo relativo a la organización y atribuciones de los tribunales como en lo que concierne al establecimiento de nuevos procedimientos.

En el caso chileno, en marzo de 1990, los diecisiete años del régimen de Augusto Pinochet llegaron a su fin. Patricio Aylwin, el nuevo presidente de la República, tuvo importantes desafíos que afrontar; ante todo, la transición a la democracia, pero, adicionalmente, la necesidad de modernizar el Estado, de conformidad con los recientes cambios económicos y sociales ocurridos en el mundo y en la región.

Una de las áreas prioritarias del sector público a considerar en el proceso de modernización del Estado fue la Administración de Justicia en atención a las serias dificultades que, en ese entonces, padecía. No en balde, Patricio Aylwin, en abril de 1990, a menos de dos meses de haber asumido la primera investidura del país, en el discurso inaugural del Congreso Nacional de la Asociación Nacional de Magistrados, celebrado en la ciudad de Pucón, denunció que: “nadie puede

⁴ Según Correa, existe un especial consenso en el hecho que “alrededor del mundo, los Sistemas Judiciales están ganando importancia en la vida cotidiana, de una forma que no tiene comparación con la situación de hace 50 o incluso 10 años atrás” (Correa, 1998, p. 97).

objetivamente negar que la Administración de Justicia está experimentando una grave crisis” (Discurso, 1990).

Además de la referida evaluación negativa del presidente de la República, el estado de crisis de la Justicia en Chile era confirmado por sucesivas encuestas de opinión pública, las cuales consideraban niveles de desaprobación del Poder Judicial, que incluso superaban el 80 por ciento (Onfray, 2010).

La percepción de crisis obedecía a diferentes razones, entre ellas una pérdida de legitimidad de la judicatura, básicamente como consecuencia del papel pasivo que desempeñó durante el Gobierno Militar en la protección de los Derechos Humanos (Larkins, 1996, p. 613). Sin embargo, existían numerosos problemas relacionados con la organización del Poder Judicial y los procedimientos, entre ellos su diseño obsoleto y su excesiva duración.

Como una respuesta a la crisis señalada, la Administración de Justicia experimentó importantes reformas globales, las cuales comenzaron a gestarse en los años noventa, luego de los esfuerzos conducidos en el ámbito de la Justicia Transicional, preocupación principal del gobierno de Patricio Aylwin.⁵

La primera de tales reformas globales, en el año 2000, fue la del Sistema Procesal Penal, la cual estaba en armonía con la idea de transformar y modernizar la Administración de Justicia, en concordancia con las directrices de los países democráticos (Duce & Riego, 1995, p. 145). La Reforma Procesal Penal fue calificada por la exministra de Justicia del Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Soledad Alvear, como “la reforma más revolucionaria del siglo” (Alvear, 1997, p. 56). Ella consideró el establecimiento de nuevos tribunales (Juzgados de Garantía y Tribunales Orales en lo Penal), de nuevos procedimientos regulados en el Código Procesal Penal, y de distintas instituciones, a saber el Ministerio Público, con la misión de dirigir exclusivamente la investigación de los hechos constitutivos de delitos, y la Defensoría Penal Pública, encargada de proporcionar defensa penal a los imputados o acusados por un crimen simple, delito o falta que carezcan de abogado.

La fase de implementación de esta reforma finalizó en el 2005, y a ella le siguieron otras, también con un carácter global, así como varias reformas específicas, algunas de las cuales fueron muy bien evaluadas por los miembros de la cultura legal interna, como, por ejemplo, la que estableció la Academia Judicial, en el año 1994 (Ley 19.346, de 1994) (Onfray, 2010).

5 Luego del retorno a la democracia, y antes del desarrollo de la Reforma Procesal Penal, una preocupación principal del gobierno de Patricio Aylwin fue enfrentar adecuadamente las violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante el Gobierno Militar, a cuyos efectos, en el marco de lo que se denominaría la Justicia Transicional, se estableció la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación.

Ya en los primeros lustros del siglo XXI, se incorporaron las nuevas Justicias de Familia y Laboral. A tales reformas globales se sumaron Sistemas de Justicia especializados, fuera del Poder Judicial, entre ellos el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, los Tribunales Tributarios y Aduaneros y los Tribunales Ambientales, así como tribunales especiales de lo contencioso administrativo, tales como el Tribunal de Contratación Administrativa y el Consejo para la Transparencia.

En cuanto a la reforma de la Justicia Civil, si bien en Chile existe un movimiento oficial destinado a favorecer una reforma global de la misma —que en el año 2005 recibió un apoyo por parte del Estado a través del establecimiento del Foro de la Reforma Procesal Civil, el cual derivó más tarde en la presentación de sendos proyectos de reforma al Código Procesal Civil— ella no ha podido aún materializarse, estando paralizada la discusión del último proyecto de nuevo código, a la espera de una decisión en otros ámbitos que inciden directamente en la Justicia Civil, a saber, una reorganización de los tribunales civiles, una propuesta de inclusión de las formas alternativas de solución de los conflictos jurídicos y un nuevo modelo de ejecución civil.

Las profundas modificaciones legislativas mencionadas reflejan la importancia que hoy se le asigna a la Administración de Justicia en la promoción de la Democracia y del Estado de Derecho, así como en el favorecimiento del desarrollo económico y social de los países. Respecto a este último punto, Gold ha llegado a afirmar incluso que “el principal objetivo de la reforma judicial en América Latina y en el Caribe es promover el desarrollo económico” (1995, p. 115).

No resulta extraña la importancia asignada a la reforma judicial en la región en orden a favorecer la promoción del desarrollo económico en América Latina, ya que este se revela esencial, considerando que amplios sectores de la población viven en condiciones de pobreza o carencia, en el marco de un sistema con desigualdades significativas. Se trata de una forma de violencia, quizás menos visible que aquella que resulta, por ejemplo, del aumento de los delitos violentos, pero no por eso es menos importante.

La relación existente entre la Administración de Justicia y el desarrollo económico es significativa, puesto que los Sistemas Judiciales influyen en el ámbito de lo macro, por ejemplo, en los procesos de toma de decisiones de los diversos agentes económicos. Así, a modo ilustrativo, para un desarrollo eficaz y eficiente de las inversiones cobran importancia, entre otros elementos, el adecuado respeto de la propiedad, las buenas prácticas contractuales, la confiabilidad de las políticas públicas, la pronta ejecución de las deudas, la justa y oportuna resolución de las disputas con los órganos de la administración del Estado y el control de la actividad criminal, en particular de la corrupción (Sherwood, 1998, p. 34).

Ciertamente, además de influir en la inversión y en el desarrollo del país, las decisiones de los tribunales tienen, en el ámbito de lo micro, consecuencias económicas importantes para las personas naturales y jurídicas, las cuales van desde asegurar el respeto a los derechos de los consumidores, hasta reparar los daños que un ilícito supuso en el logro de un legítimo proyecto de vida o de una actividad comercial.

Varios especialistas en el Sector Justicia, entre ellos Alberto Alesina⁶ y Shahid Javed Burki,⁷ han concluido que la calidad de los Sistemas Judiciales puede afectar seriamente el desarrollo económico, como ha sido sostenido por el expresidente de la Corte Suprema chilena, Marcos Aburto, quien afirmó que “cuando la Administración de Justicia es tarda, costosa e ineficiente, resulta estéril el reconocimiento que el orden constitucional dispense a los derechos o garantías individuales, la inseguridad se encargará de desalentar toda inversión, empobreciendo a la vez, el patrimonio social como reduciendo a la nada el amparo a las personas”⁸ (1995, p. VII).

Así, la reforma a la Administración de Justicia se consideró como un elemento esencial para el desarrollo de América Latina, en cuanto ella contribuye significativamente a la estabilización de la democracia en la región y al desarrollo económico en el contexto de un mundo global.⁹

No es de extrañar, entonces, que un importante grupo de instituciones vinculadas con el desarrollo económico, político y social de los países haya desarrollado, en el curso de los años noventa, época de la génesis de las reformas globales a la Administración de Justicia, “un claro compromiso con la reforma judicial en América Latina”¹⁰ (Thome, 1998, p. 13).

6 En palabras de Alberto Alesina: “Bureaucratic inefficiency and corruption in the Judicial System are correlated with low investment and growth.” (Traducción del autor: La ineficiencia burocrática y la corrupción en el Sistema Judicial están relacionados con la baja inversión y el crecimiento) (Alesina, 1998, p. 71).

7 Señala Shahid Javed Burki: “Judicial reform benefits all users. It benefits the private sector by making business transactions more predictable, and it benefits the public sector by establishing better regulation and accountability. Finally, it benefits the people by increasing access to legal aid programmes and services.” (Traducción del autor: La reforma judicial beneficia a todos sus usuarios. Beneficia al sector privado haciendo las transacciones comerciales más predecibles, y beneficio al sector público estableciendo una mejor regulación y responsabilidad. Finalmente, beneficia a las personas a través del incremento del acceso a los programas y servicios de asistencia legal) (Javed, 1995, pp. 11-12).

8 Más allá de la calidad de los Sistemas Judiciales, existen otros elementos que los empresarios consideran como obstáculos relevantes para el desarrollo de los negocios, como es el caso, por ejemplo, de la corrupción, del tipo de cambio, del crédito, de la inflación, de la infraestructura, del crimen organizado, de la estabilidad política, de las regulaciones y de los impuestos. Ver Galindo (2003).

9 De hecho, la Comisión Kissinger caracterizó al Sector Justicia como el ‘weak pillar’ de la democracia latinoamericana. Ver Hammergren (1988).

10 Señala Linn Hammergren: “Internationally based human rights activists, private foundations, and economic assistance agencies have given political support to domestic efforts and in the case of the latter two, provided funding as well.” (Traducción del autor: Los activistas internacionales de derechos humanos, las fundaciones privadas y las agencias de asistencia económica han brindado apoyo político a los esfuerzos nacionales y, en el caso de las dos últimas, también han proporcionado fondos) (Hammergren, 1988b, p. 8).

Entre ellas, destacan los casos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, quienes, preliminarmente, constataron la existencia de una estrecha relación entre las reformas judiciales y el desarrollo económico. Dicho aserto era armónico con los fundamentos del movimiento conocido como Análisis Económico del Derecho (*Law and Economics*), disciplina fundada en 1937 por el abogado, economista y profesor de la Universidad de Chicago Ronald Coase, que, aplicada al funcionamiento de las instituciones judiciales, permite revisar aspectos como los costos de la Justicia, el diseño procedimental, la extensión de la oferta judicial y su impacto en la duración de los juicios (Pastor, 2016). A lo anterior, y concordante con ello, se agregaron los aportes de la disciplina Derecho y Desarrollo (*Law and Development*), la cual reunió a profesores de las Universidades de Harvard, Stanford, Wisconsin, Yale y otras importantes Facultades de Derecho norteamericanas. Ella, más allá de las imperfecciones en su consolidación definitiva, supo revelar la importancia de la vinculación entre Justicia y Economía, a la cual debe agregarse tanto el desarrollo político como el social.¹¹

El Banco Mundial desempeñó un papel muy relevante en el desarrollo y la implementación de propuestas para la reforma judicial en América Latina. Maria Dakolias, quizás uno de las funcionarias más importantes del referido Banco comprometidas con los programas de reforma legal latinoamericanos, identificó, en los años noventa, “la reforma judicial como el componente clave para alcanzar los objetivos estructurales de consolidar la democracia y promover el desarrollo económico” (Thome, 1998, p. 15). Dakolias señaló que la reforma judicial en América Latina debía enfocarse en las siguientes áreas: acceso a la justicia, Administración de Justicia, capacitación

11 Richard Messick señala: “In the 1960s the USAID and American private donors underwrote an ambitious effort to reform the Judicial Systems and substantive laws of countries in Asia, Africa, and Latin America. This “law and development” movement engaged American professors from Harvard, Yale, Stanford, Wisconsin, and other leading law schools, and, within a few years, had generated hundreds of reports on the contribution of law reform to economic development. Yet, after little more than a decade, both key participant and a principal founder declared the program a failure and support soon evaporated [...] perhaps the most significant reason why the law and development movement failed was its naive belief that the American legal system and the American legal culture generally, what Trubek and Galanter, call ‘liberal legalism’, could be easily transplanted to developing countries” (Messick, 1998, pp. 14-16). En la década de los años sesenta, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y donantes privados estadounidenses suscribieron un ambicioso esfuerzo para reformar los Sistemas Judiciales y las leyes sustantivas de países de Asia, África y América Latina. Este movimiento –“Derecho y Desarrollo”– involucró a profesores estadounidenses de Harvard, Yale, Stanford, Wisconsin y otras facultades de derecho líderes y, en unos pocos años, generó cientos de ensayos sobre la contribución de la reforma legal al desarrollo económico. Sin embargo, después de poco más de una década, tanto el participante clave como el fundador principal declararon el programa como un fracaso y su apoyo se evaporó pronto (...) quizás la razón más importante por la cual el movimiento “Derecho y Desarrollo” falló fue su ingenua creencia en orden a que el sistema legal y la cultura legal estadounidenses, los que Trubek y Galanter llaman “legalismo liberal”, podrían ser trasplantados fácilmente a los países en desarrollo (Traducción del autor).

legal, códigos de procedimiento y cuestiones de género y educación (Thome, 1998). En el caso de la Administración de Justicia se estimó importante favorecer el establecimiento de un Poder Judicial independiente y de procesos legales modernos y oportunos. En dichos ámbitos, el Banco Mundial financió el desarrollo de programas especiales destinados a investigar, diseñar e implementar mecanismos para superar las deficiencias de los Sistemas de Justicia de América Latina.

Entre los estudios auspiciados por el Banco Mundial que confirman la estrecha vinculación entre las reformas a la Administración de Justicia y el desarrollo económico, destacó uno realizado por Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio López de Silanes y Andrei Shleifer, el cual ofreció evidencia empírica internacional relevante para comprender cómo funciona la Justicia Civil y Comercial, y así confirmar su directa relación con el desarrollo económico. El estudio, titulado *Tribunales: el proyecto Lex Mundi*, comparó 109 países y midió la efectividad de los Sistemas Judiciales para resolver problemas legales comunes, como es el caso del desalojo de un inquilino que no paga la renta de arrendamiento y el del cobro de un cheque protestado. La investigación trató de especificar la complejidad de los procesos mediante el establecimiento de una “escala de formalidad”, con un rango de 1 a 7, la cual incluía elementos tales como la asistencia de un abogado, la naturaleza escrita u oral del proceso, las limitaciones de la prueba y la existencia de la opción de recurrir a una apelación. Las conclusiones del trabajo indicaron que “el formalismo judicial es sistemáticamente mayor en los países del *Civil Law* [...] que en los países de *Common Law*” y que “la duración esperada de la resolución de disputas suele ser extraordinariamente alta en los países con procedimientos más formalizados, con independencia de su nivel de desarrollo” (Djankov, La Porta, López-de-Silanes & Shleifer, 2002, p. 36), todo lo cual afecta el orden económico de los países (García, 2006, p. 580).

El Banco Interamericano de Desarrollo,¹² por las mismas razones que el Banco Mundial, favoreció la ejecución de programas similares en la región, lo que hasta hoy subsiste. De hecho, indica Richard Messick que, en los años en que se generaron las reformas globales a la Administración de Justicia (1993-1998), “el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo aprobaron o iniciaron préstamos por un total de más de 300 millones de dólares para proyectos de reforma judicial en más de 25 países” (1998, p. 1).

12 Para mayores detalles en la estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo en el ámbito de las reformas judiciales en la región, ver los estudios de los casos de Argentina, Colombia, Honduras y Uruguay, ver Faúndez y Angell (2005).

Además de los Bancos señalados, cabe destacar el rol de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, que contribuyó significativamente a la reforma judicial en América Latina, optando por proporcionar a los países latinoamericanos una amplia gama de herramientas y relevantes grados de discrecionalidad en la implementación de sus reformas, todo orientado a la promoción del Estado de Derecho.¹³ Los programas e intervenciones más frecuentemente propuestos por la señalada Agencia estuvieron asociados a la capacitación de jueces, a las modificaciones legales y a los cambios administrativos, incluyendo aspectos relacionados con los presupuestos, los sistemas informáticos, la introducción de los Consejos Judiciales y el perfeccionamiento de los sistemas de selección, de supervisión de personal y de administración de tribunales (Hammergren, 1998a, pp. 4-24). En la década de los noventa, la Agencia gastó aproximadamente 200 millones de dólares en programas de reforma judicial.¹⁴

Las señaladas instituciones contribuyeron significativamente al proceso de reformas globales a la Justicia chilena, ejercicio sostenido, en parte relevante, por la constatación de un eje pivotal entre reformas a las Administración de Justicia y al desarrollo económico, político y social.

Con el paso de los años, las referidas contribuciones se redujeron significativamente, ya alcanzado el objetivo primero de poner en marcha el proceso de reformas y logrados sus propósitos iniciales satisfactoriamente, además de la mejoría de la situación económica de Chile en el contexto regional.

13 El National Center for State Courts, de Estados Unidos, ha conducido también numerosos proyectos sobre el Estado de Derecho en América Latina, principalmente en relación con la independencia del Poder Judicial y la promoción de un trabajo de los tribunales más eficaz y eficiente (Hall, Stromsen & Hoffman, 2003, p. 8).

14 Señala Richard Messick: "The USAID funds judicial reform as part of its larger effort to strengthen the newly emerging democracies around the globe. Originally carried out under the rubric Administration of Justice and now part of its Rule of Law programmes, AID's projects originated with the recognition in the early 1980s that the then fragile democratic government in El Salvador was unlikely to survive if the judiciary could not bring individuals accused of human rights abuses to justice. A small program was initiated to train judges and law enforcement personnel in investigative techniques, and it was subsequently expanded and then extended, first to the rest of Latin America and later to the nations of Central and Eastern Europe and the newly independent states." (Traducción del autor: La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional financia la reforma judicial como parte de un esfuerzo mayor para fortalecer las democracias emergentes en todo el mundo. Originalmente llevados a cabo bajo la rúbrica Administración de Justicia, y ahora parte de sus programas de Estado de Derecho, los proyectos de la Agencia se originaron con el reconocimiento, a principios de la década de los ochenta, de que el entonces frágil gobierno democrático de El Salvador difícilmente sobreviviría si la judicatura no podía llevar a los individuos acusados de violaciones contra los derechos humanos a la Justicia. Se inició así un pequeño programa para capacitar a los jueces y al personal de las fuerzas del orden en técnicas de investigación, lo que posteriormente se amplió y extendió, primero al resto de América Latina y luego a las naciones de Europa Central y Oriental y a Estados recientemente independizados) (Messick, 1998, pp. 3-4).

2. Segunda etapa (2000-2012)

2.1. Diseño de las reformas globales a la Administración de Justicia

En la reconstrucción del mapa de la Administración de Justicia que se inició en Chile se incorporaron, o al menos se discutieron, una serie de institutos destinados a regular el uso adecuado de los recursos del Poder Judicial, desde un punto de vista económico, reconociéndose así que existe una vinculación entre un adecuado diseño y utilización de los recursos de la Administración de Justicia y sus resultados.

En dicho contexto, se consideraron mecanismos destinados a controlar el acceso al Sistema Judicial, a saber, el desarrollo de soluciones alternativas a los conflictos legales, y a excluir de su competencia el conocimiento de determinados asuntos.

En cuanto al desarrollo de soluciones alternativas a los conflictos legales, existen resultados preliminares derivados de las experiencias de mediación implementadas en Chile en el ámbito de la salud (Ley 19.966, de 2004) y familiar (Ley 19.968, de 2004). Hasta ahora, estos esfuerzos han sido evaluados positivamente por los usuarios, a pesar de la existencia de una serie de limitaciones, fundamentalmente a nivel de la promoción y la implementación de los mecanismos de mediación (Casas, Duce, Marín, Riego & Vargas, 2006).

Si bien no es el único argumento, ni quizás tampoco el principal, en favor de la mediación, es ineludible, como lo destaca Stephan Parmentier, sostener que ella se da en el contexto de un Poder Judicial con altas demandas, lo que resulta en una creciente reclamación de oportunidad en la decisión de los asuntos, la cual ha sido “el principal motor para el desarrollo de formas alternativas de solución de los conflictos jurídicos, los cuales serán resueltos oportunamente permitiendo así a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos” (Parmentier, 1999, p. 3). Además de tal razón, especialmente relevante desde la perspectiva de la economía procesal, Parmentier destaca la importancia involucrar a las partes en la decisión de sus propios conflictos en una suerte de “Justicia negociada”, en oposición a la “Justicia impuesta” usando la terminología de Michel Van de Kerchove (Tulkens & Van de Kerchove, 1996, pp. 455-494). A lo anterior, se agrega la necesidad de que la pronta resolución de los conflictos se dé por una instancia especializada (Parmentier, 1999, p. 4).

En cuanto a quitar de la competencia del Sistema Judicial el conocimiento de determinados asuntos, existen experiencias de exclusión del conocimiento de determinados asuntos de los Tribunales Civiles —como la “posesión efectiva” que debe seguirse después del fallecimiento de una persona para acreditar su condición hereditaria, actualmente transferida a las oficinas del Servicio de Registro Civil— las que a pesar de algunas dificultades se evalúan positivamente.

El conocimiento y resolución de las llamadas “posesiones efectivas” distraía a los jueces de sus tareas propiamente jurisdiccionales, por lo cual la Ley 19.903, de 2003 eliminó dicho procedimiento, el cual representaba un porcentaje que superaba en promedio el 36 por ciento de los ingresos voluntarios¹⁵ de la competencia de los tribunales, salvo en el caso de las herencias testadas.

A su vez, este desplazamiento de la competencia de los tribunales civiles ha sido un estímulo para evaluar dicho desarrollo en otros asuntos, como la cobranza judicial de deudas o los procesos de ejecución, lo cual, en el ámbito laboral, ha resultado en la creación de los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional (Ley 20.022, de 2005).

Fueron revisados, además, otros mecanismos como la privación de instancias o de recursos determinados, así como el desaliento del uso de determinados procedimientos al resolver conflictos legales civiles. El primer aspecto ha sido considerado por los códigos procesales civiles de vanguardia en América Latina, entre ellos el peruano y el uruguayo, que reconocen la posibilidad de la no aceptación *in limine litis* de ciertas demandas civiles.¹⁶ El segundo aspecto también se ha incorporado en varios países de América Latina bajo el concepto de tasas judiciales, como es el caso, entre otros, de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Dichos institutos tuvieron escaso éxito en Chile (Universidad Diego Portales, 2012, p. 3).

En orden a favorecer un uso adecuado de los recursos del Poder Judicial se mejoraron aspectos orgánicos y funcionales de la Administración de Justicia.

En lo organizativo, tanto en el ámbito de la Justicia Penal (Ley 19.696, de 2000), Laboral (Ley 22.022, de 2005) y de Familia (Ley 19.968, de 2005), se ha adoptado una nueva forma de organización de los tribunales ubicados en la base del Poder Judicial, siendo reemplazados los antiguos tribunales unipersonales por los nuevos tribunales unipersonales de composición múltiple, en los cuales varios jueces que actúan individualmente se adscriben a un mismo tribunal, con una administrador profesional común y con diversas unidades técnicas de apoyo, todo ello destinado a favorecer la economía de recursos y, en definitiva, la eficiencia y eficacia de la labor jurisdiccional.

En lo funcional, también en el ámbito de la Justicia Penal (Ley 19.696, de 2000), Laboral (Ley 20.087, de 2009) y de Familia (Ley 19.968, de 2005), se han sustituido los antiguos procedimientos escritos por procedimientos orales o por audiencias, los cuales, en términos de Mauro Cappelletti, favorecen la concentración, la inmediación, la oportunidad y la publicidad, principios procedimentales que no

15 Ver Estadísticas del Poder Judicial, preparadas por la Corporación Administrativa del Poder Judicial, contenidas en http://www.justicia.cl/proyecto_3/ingresos.html

16 Ver los artículos 427 del Código Procesal Civil peruano y 119.1 del Código General del Proceso uruguayo.

solamente hablan de garantizar el debido proceso en términos sustantivos, sino, también, un uso adecuado, desde el punto de vista económico, de los recursos jurisdiccionales, en tanto se asegura el respeto a la transitoriedad de la serie consecucional (Véscovi, 1984, p. 58).

Si bien la reforma procesal civil no se ha materializado aún, las conclusiones del Foro para la Reforma Procesal Civil¹⁷ son coincidentes con los diseños de las reformas a los procesos de familia, laborales y penales. Así, con respecto a la estructura de los futuros tribunales civiles, el Foro propuso seguir un modelo que supone establecer una clara división entre las tareas administrativas y jurisdiccionales para los jueces. En relación con los procedimientos, se sugirió una simplificación de los procedimientos civiles, los que hoy son demasiados, en el sentido de limitarlos a cuatro, siendo el más importante el procedimiento ordinario. Este procedimiento se planteó sea oral y concordante con la estructura considerada en el Anteproyecto de Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica, aprobado en las XI Jornadas del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, celebradas en 1988, en Brasil, el cual ha influido directamente en las reformas de la Justicia Civil de Perú, Uruguay y de algunas provincias de Argentina, en Latinoamérica, así como en España, donde se promulgó una Nueva Ley de Enjuiciamiento Civil en el año 2000.¹⁸

Adicionalmente, se ha producido la adecuación de importantes normas internas a estándares fijados por organismos internacionales. Lo anterior es particularmente claro en el combate de fenómenos transnacionales, como la corrupción. Un ejemplo de ello es el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención Interamericana contra la Corrupción, las cuales han instado, entre otros puntos, por el establecimiento de mecanismos destinados a favorecer el acceso a la información pública y a asegurar la igualdad de oportunidades en las licitaciones públicas, en respuesta a lo cual se han creado, en Chile, el Tribunal de Contratación Pública (Ley 19.886, de 2003) y el Consejo para la Transparencia (Ley 20.285, de 2008). Otro ejemplo es la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos contra el Soborno Transnacional, la cual supuso como requisito para que Chile pudiese ingresar a dicha organización, cumplir con una

17 El referido Foro, patrocinado por el Ministerio de Justicia, fue establecido en mayo de 2005. Estaba constituido básicamente por profesores de Derecho Procesal. Su principal objetivo fue proponer un nuevo Código Procesal Civil para Chile con el fin de reemplazar el actual Código de Procedimiento Civil, que data del año 1903.

18 Las ideas del Foro se materializaron en un Anteproyecto de Código Procesal Civil, el que, luego de un proceso de revisión crítica por diferentes actores, del mundo académico, político y social, fue finalmente remitido al Congreso Nacional a través del Mensaje Presidencial N° 004-360, de 12 de marzo de 2012, dando así inicio al análisis y discusión parlamentaria del Proyecto de Ley que estable un nuevo Código Procesal Civil.

serie de estándares que develan el vínculo entre el sistema legal y de Administración de Justicia y el desarrollo económico, en este caso a través de la inversión extranjera. El país debió adecuar su legislación a los estándares de la señalada convención, modificando incluso instituciones largamente asentadas en la tradición jurídica nacional, como lo fue el establecimiento de la responsabilidad penal de las personas jurídicas (Ley 20.393, de 2009). Asimismo, las instituciones, incluidos los diferentes organismos que integran el Subsistema de la Administración de Justicia, fueron sometidas a una detallada evaluación de su eficacia y eficiencia por parte de dicho organismo.

En el ámbito de los negocios, la Administración de Justicia nacional ha sido testigo también de la emergencia de formas de justicia especializadas en el ámbito económico, paralelas al Poder Judicial, como, por ejemplo, acontece con el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (Decreto con Fuerza de Ley 1, de 2005, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción), el cual considera en sus decisiones incluso la posibilidad de, preventivamente, implementar prácticas antimonopólicas;¹⁹ con el establecimiento de una jurisdicción tributaria y aduanera, independiente de la Administración del Estado (Ley 20.322, de 2009); y con la creación, en el año 2012, de los tribunales ambientales, los que favorecen el establecimiento de un punto medio entre ambientalistas y empresarios (Ley 20.600, de 2012).²⁰

Así mismo, se ha desarrollado en América Latina una Justicia Transnacional de los negocios, aún incipiente en Chile, la que, en parte, ha erosionado el rol de los Poderes Judiciales nacionales en el control de la legalidad y cumplimiento de los contratos, papel que ha sido asumido por árbitros internacionales (Ley 19.971, de 2004) (Dezalay, 1996),²¹ sin perjuicio de lo cual el rol de los señalados Poderes no ha decrecido en su conjunto, en particular por la emergencia de nuevas demandas ciudadanas, al punto que hoy, en términos de Antoine Garapon, los jueces son los guardianes de las promesas incumplidas de nuestras democracias (Garapon, 1996).

19 El artículo 3 del Decreto con Fuerza de Ley 1, de 2005, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, señala que “El que ejecute o celebre, individual o colectivamente, cualquier hecho, acto o convención que impida, restrinja o entorpezca la libre competencia, o que tienda a producir dichos efectos, será sancionado con las medidas señaladas en el artículo 26 de la presente ley, sin perjuicio de las medidas preventivas, correctivas o prohibitivas que respecto de dichos hechos, actos o convenciones puedan disponerse en cada caso”.

20 Para mayores detalles, ver <http://radio.uchile.cl/2016/01/14/tribunales-medioambientales-el-punto-medio-entre-los-empresarios-y-ambientalistas/>

21 Ver sentencia de la Corte Suprema, de fecha 30 de noviembre de 2017, pronunciada en los autos rol 82.442-2016.

3. Tercera etapa (2012 en adelante)

3.1. Situación actual de la Administración de Justicia y sus reformas pendientes

Con el objetivo de fortalecer el Estado de Derecho y la Democracia, la reforma judicial ha buscado ayudar al desarrollo económico y social de los países de la Región. Al respecto, Richard Messick indica que “una de las principales razones para apoyar la reforma judicial es la creencia de que el adecuado funcionamiento del Sistema Judicial favorece el crecimiento económico” (1998, p. 1). Agrega que “la historia de cada una de las avanzadas economías de mercado está marcada por el desarrollo de un fuerte e independiente Poder Judicial, cuyo Sistema de Tribunales funcione adecuadamente. En cada uno de ellos, el reciente respeto del Estado de Derecho indica el desarrollo de estas instituciones acompañadas de la mejoría en los estándares de vida, la responsabilidad gubernamental y el respeto por los Derechos Humanos. La agenda de desarrollo ha así abrazado programas que fortalecen a los poderes judiciales y mejoran la operación de los tribunales en las economías en desarrollo y en transición” (Messick, 1998, p. 1).

Chile, como ya se ha señalado, ha dado respuestas a una serie de desafíos específicos que el adecuado funcionamiento del sistema económico demanda de la Administración de Justicia, algunas de las cuales tienen relación con el establecimiento de varios tribunales especiales, ya mencionados, para dar soluciones prontas e idóneas, entre otras, a cuestiones relativas a la probidad y transparencia de la Administración del Estado, a conflictos aduaneros o tributarios, y a discusiones sobre la pertinencia ambiental de los proyectos empresariales.

En el caso específico del Poder Judicial es posible advertir hoy el impacto económico de ciertas decisiones de la Justicia, vinculadas con las reformas judiciales globales, en especial la penal y la laboral. Así, a modo de ejemplo, en la primera se han desarrollado importantes procesos públicos, de naturaleza oral, en contra de autores de delitos que afectan el orden público económico, ya se trate de ilícitos funcionarios o, en general, de figuras que han tenido relación con actos de corrupción, un gran freno para el desarrollo económico, político y social. En la segunda, se ha perfeccionado la protección oportuna de las garantías de los trabajadores, a través de la tutela laboral, la cual actualmente la Corte Suprema estima aplicable incluso a los funcionarios públicos.

Dichos derroteros reflejan que una sociedad justa y considerada de los derechos fundamentales aspira a que los negocios no utilicen vías contrarias al derecho, las cuales, finalmente, corrompen los basamentos sociales. Sin perjuicio de ello,

los caminos de la Administración de Justicia deben ser respetuosos de los derechos y garantías tanto de las personas naturales como de las empresas, para así no impactar negativamente la legítima iniciativa y posterior materialización de los negocios.

El Poder Judicial, cabe agregar, ha procurado incorporar, en algunos ámbitos, una racionalidad económica en la toma de sus decisiones jurisdiccionales con la inclusión de instrumentos auxiliares específicos, como acontece con el establecimiento de los baremos jurisprudenciales para facilitar la fijación de las indemnizaciones por concepto de daño moral derivado de muertes o de lesiones.

Hoy subsisten una serie de problemas en la Administración de Justicia, en particular en relación con la Justicia Civil, aún pendiente de reforma, entre los cuales destacan la existencia de un incremento significativo y constante en el número de litigios que ingresan a los tribunales desde inicios de los años setenta en adelante y su impacto en la duración de los procedimientos, el excesivo número de juicios ejecutivos conocidos por los tribunales de primera instancia (Castro & García, 2005, p. 29) y la existencia de procesos escritos, largos y complejos.

De entre tales dificultades, el incremento significativo y constante en el número de casos civiles da cuenta de un alto grado de litigiosidad en Chile, en comparación con otros países de la región.²² El acrecentamiento en el número de asuntos aumenta la carga de trabajo de los jueces, lo cual, a su vez, amenaza las garantías procesales, entre ellas la de la oportunidad de los procesos, en cuya virtud estos deben ser resueltos dentro de un plazo razonable.

El excesivo número de juicios ejecutivos civiles impacta negativamente la carga de trabajo de los tribunales, ya que dichas causas tienen relación con procedimientos “no decisionales”, razón por la cual se han formulado proposiciones en orden de excluir los referidos procesos de la esfera judicial o al menos separar las funciones de instrucción de las de ejecución, lo cual ha sido implementado en el ámbito laboral por medio del establecimiento de los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional.

Una dificultad adicional es la relacionada con la estructura de los procedimientos civiles, cuya naturaleza escrita resulta en una serie de consecuencias negativas, las cuales incluyen una falta de intermediación entre el juez, las partes y los hechos de los procedimientos, lo que, a su vez, resulta en niveles importantes de delegación de funciones. A ello se agrega una falta de concentración de las diferentes partes de los procesos, hecho que implica procedimientos más largos y complejos. Finalmente, la escrituración afecta la publicidad, la cual influye en la transparencia

22 Report on Judicial Systems in the Americas 2006-2007, Justice Studies Center of the Americas (<http://www.cejamericas.org/reporte/index.php?idioma=ingles>).

del Sistema Judicial, cuya ausencia perturba la credibilidad y legitimidad del juez civil desde la perspectiva de la comunidad.

A tales deficiencias de los procesos civiles, se agrega la existencia de dificultades en el acceso a la Justicia,²³ la falta de regulación del sistema de abogados,²⁴ y la ausencia de una jurisprudencia uniforme.²⁵

A modo de hipótesis, en relación a la pendencia de la Reforma Procesal Civil, es posible sugerir que su prioridad ha sido pospuesta en favor de otras reformas —Reforma Procesal Penal, Reforma Procesal de Familia y Reforma Procesal Laboral, además del establecimiento de numerosos tribunales especiales—, porque existe la percepción de que la Justicia Civil no constituye un bien público. Así lo sugieren autores nacionales, entre los cuales destacan Jorge Correa, Carlos Peña y Juan Enrique Vargas (2000); Rafael Mery (2006); y Raúl Núñez y Nicolás Carrasco (2015), lo que los lleva a proponer, por ejemplo, el establecimiento de tasas judiciales a fin de regular la oferta de la Justicia.

Más allá de lo cierto o no de tal aserto, la Justicia Civil cumple un rol relevante no solamente en el ámbito de lo privado, a través de la solución de conflictos jurídicos merced al ejercicio del juicio jurisdiccional, sino también en el ámbito de lo público, como ya lo advertía, por lo demás, Eduardo Couture en sus *Fundamentos del Derecho Procesal Civil* (1968). Dicha dimensión pública de la jurisdicción civil se vincula con el resguardo del Estado de Derecho, de la democracia y del desarrollo económico y social.

La indicada justicia trata de problemas que no solamente corresponden, en forma mayoritaria, a las ejecuciones de los bancos y de las casas comerciales,²⁶ lo cual, por lo demás, no resta de una dimensión pública a tales procesos, ya que sus resultados, junto con incidir en los costos del mercado del crédito, amenazan la posibilidad de perder los bienes de toda una vida de trabajo a numerosas personas

23 Afirma Bryant Garth, “la legitimidad en el exigir a la gente común que obedezca la ley presupone que las instituciones legales operan en un nivel al que tienen acceso” (Garth, 1995, p. 88).

24 Se requiere, de parte de los abogados, un uso responsable de los recursos del sector judicial, racionalizando la litigación, sancionando la mala utilización del Sistema de Administración de Justicia. Para mayores detalles, ver Artana, Cristini y Urbiztondo (1994); Barros y Correa (1993); Correa, Peña y Vargas (2000); y Vergara (2000).

25 Sin perjuicio que la Ley 19.374, de 1995, estableció salas especializadas en la Corte Suprema, aún subsisten decisiones contradictorias en casos similares en diversos temas, como por ejemplo, en los alcances de la prescripción, en los límites de la responsabilidad del Estado y en los requisitos para la constitución judicial de servidumbres mineras.

26 Debe destacarse que los juicios ejecutivos, a pesar de su relevancia cuantitativa, la cual se aproxima al 80 por ciento de los ingresos judiciales civiles, no siempre son cualitativamente tan importantes, al punto que muchos de tales procesos no son continuados más allá del ejercicio de la acción judicial inicial. Existe actualmente una tendencia en favor de la desjudicialización de la ejecución civil (Vargas, 2013).

naturales que por múltiples circunstancias no han podido pagar sus deudas, lo que exige una máxima atención a tales causas.

La Administración de Justicia Civil interesa también a los sectores pobres de la población. Frecuentes casos civiles, en tal grupo, dicen relación con arrendatarios que no pagan, con ocupantes que no quieren irse de las propiedades que ocupan irregularmente, con engaños derivados de la comercialización de ciertos productos, con préstamos no devueltos y con peleas sobre los bienes comunes. De los casos registrados solamente un pequeño porcentaje termina en los tribunales de justicia (Correa, Peña & Vargas, 1999, p. 11).

En los últimos años, a su vez, los juicios civiles en los cuales se persigue la responsabilidad contractual y extracontractual han aumentado, así como las causas en contra del Estado, ámbito en el cual se han reconocido nuevas acciones para reclamar de las ilegalidades de los actos de la Administración, cual es el caso de la nulidad de derecho público, sin perjuicio de la maximización que se ha producido de la falta de servicio como criterio básico de la responsabilidad estatal.

A lo anterior se suman más recientemente, los múltiples desafíos que derivan de los nuevos derechos de los consumidores, cuyos conflictos afectan múltiples áreas, entre ellas, la educación, la salud, el transporte y la provisión de consumos básicos.

Como se advierte de dichos ejemplos, los casos que constituyen la competencia de los tribunales civiles tienen un impacto público y reflejan una relevante conexión entre la Administración de Justicia y el desarrollo económico, tal como lo han reconocido autores destacados del movimiento Análisis Económico del Derecho, destacando entre ellos Richard Posner, de la Universidad de Chicago, y Guido Calabresi, de la Universidad de Yale, ambos, además de profesores, jueces (Posner, 2013; Calabresi, 1970). La ausencia de la actualización de la Justicia Civil —incluida la Administrativa, la cual para un número relevante de autores debe ser objeto de una reforma específica (Pantoja, 2005)— y la Comercial impacta negativamente en sus resultados. Ella constituye la principal reforma global pendiente a la Administración de Justicia en Chile.

Un defecto adicional que se advierte en el panorama actual de las reformas judiciales implementadas y en discusión dice relación con que ellas se han centrado principalmente en el proceso más que en el conflicto en sí mismo.

Para alcanzar el éxito en los cambios a la Administración de Justicia y, en particular, de la actual Reforma Procesal Civil pendiente, es necesario fomentar un cambio de perspectiva con respecto a los estudios procesales, desde el proceso judicial al conflicto. Ello requiere un análisis del desarrollo de mecanismos destinados a evitar la aparición de conflictos jurídicos.

En tal contexto emerge la necesidad de desarrollar formas de prevención del conflicto jurídico, particularmente primarias, las cuales, en parte relevante, consideran aspectos económicos.

Los principales avances en este ámbito se vinculan con la prevención del delito. No obstante, no existe ninguna política oficial y formal, reglamentada en forma orgánica, para prevenir el surgimiento del conflicto jurídico civil. En tal sentido, se sugiere considerar la importancia de aspectos como la promoción de los valores, la eliminación de las deficiencias de la regulación, la facilitación del acceso a la información, la incorporación de estímulos en el sistema y el desarrollo de controles preventivos.²⁷

Más allá de las reformas de los tribunales y de los procedimientos, es central para una eficaz y eficiente Administración de Justicia el elemento humano: los jueces y los abogados. La selección de los jueces y su formación en las virtudes judiciales, en la evolución reciente de la doctrina, de la jurisprudencia y de la legislación, y en la importancia del rol de la judicatura en la sociedad, se revelan esenciales. En efecto, la “capacitación judicial constituye un elemento central de la correcta Administración de Justicia y, en particular, del debido proceso, razón por la cual deben conducirse los mejores esfuerzos en orden de perfeccionar los modelos de capacitación judicial actualmente existentes, ya que ello constituye un deber ético fundamental en las sociedades democráticas contemporáneas” (Onfray, 2012, p. 9). Los abogados, verdaderos colaboradores de la Administración de Justicia, según el Código Orgánico de Tribunales,²⁸ deben poseer, además de sólidos conocimientos y criterio, una formación ética que los distinga, en especial en una época que es

27 En un trabajo reciente destaco que “resulta necesario construir una nueva sociedad, en que se respeten los valores ciudadanos —la empatía, la tolerancia, el rechazo al consumismo excesivo, el reconocimiento de los compromisos, el respeto a los derechos de propiedad, el sentido del honor, la solidaridad, etc.— todos los cuales están muy relacionados con los conflictos civiles; es necesario mejorar la calidad de las leyes elaboradas por los legisladores y de los contratos suscritos por las partes con el fin de prevenir la aparición de conflictos de interpretación, a través de reglas claras, transparentes y coherentes; cabe valorar la importancia de la información jurídica, reconocido su acceso, en los años noventa, como la reforma más importante para mejorar la Administración de Justicia de acuerdo a sectores pobres de la población, a cuyos efectos debe destacarse el rol de orientación jurídica a cumplir por organismos especializados, el papel de las publicaciones de los servicios de orientación jurídica y el desarrollo de programas para los monitores de formación ciudadana y los derechos civiles; [...] se debe instar por el establecimiento de un asesoramiento jurídico gratuito que favorezca la prevención de los conflictos civiles así como la diversificación de las opciones para la gestión de casos legales; corresponde estimular el reconocimiento de quienes han favorecido la implementación de políticas primarias de prevención de los conflictos civiles; cabe destacar la relevancia de los controles preventivos, los cuales pueden estar dirigidos a verificar hechos simples, como, por ejemplo, que los caminos y carreteras están en buenas condiciones; o a verificar hechos más complejos, asegurando, entre otras cosas, el cumplimiento de las normas sanitarias en hospitales, las normas de seguridad en los aeropuertos y el cumplimiento de la reglamentación laboral por las empresas, entre otros puntos” (Onfray, 2017).

28 Ver artículo 520 del Código Orgánico de Tribunales.

testimonio de un significativo incremento del número de tales profesionales, lo cual favorezca un racional y justo uso del Sistema de Justicia.

Por último, no es posible olvidar, aun cuando no ha sido indicado como un tópico explícito en el presente análisis, que la relación entre las reformas a la Administración de Justicia y la Economía debe considerar una reflexión sobre la variable costo-beneficio, la cual es actualmente atendida por el Derecho Procesal al estimar que la judicatura es un recurso escaso, razón por la cual se procura la concentración en lo realmente condigno.

Dicha perspectiva ha estado presente en las reformas procesales desarrolladas en Chile, en particular la Reforma Procesal Penal, en cuyos prolegómenos algunos análisis sobre el costo-beneficio de la misma se desarrollaron, al punto de afirmarse, a mediados de los años noventa, en estudios preliminares desarrollados por la Corporación de Promoción Universitaria, la Fundación Paz Ciudadana y el Ministerio de Justicia, que la señalada reforma incorporaría un sistema 53 por ciento más barato para el erario fiscal (ahorros del sistema judicial y de Gendarmería) en comparación con la entonces vigente Justicia del Crimen si en ambos se investigaran el mismo número de delitos en forma adecuada.

Algunos años más tarde, ya pasada una década desde la implementación de la Reforma Procesal Penal, el Centro de Estudios de la Justicia de las Américas realizó un análisis retrospectivo de la reforma, el cual, entre otros puntos, concluyó que si bien el sistema ha demostrado tener la capacidad para manejar los flujos de casos, es necesario “avanzar hacia estudios y evaluaciones cualitativas del sistema que permitan analizar qué tan satisfactorias son las salidas que el sistema produce. La asociación entre salidas judiciales y salidas de calidad no se corresponde necesariamente con la satisfacción de las partes ni la verdadera solución de los conflictos” (Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, 2017, p. 10).

La mencionada perspectiva costo-beneficio también se ha incorporado, aun cuando de forma limitada, en las reflexiones sobre la Reforma Procesal Civil en estudio. Así, por ejemplo, a propósito de las tasas judiciales se ha señalado que su fijación para la interposición de recursos de revisión en estamentos superiores permitiría disuadir “la presentación de recursos irrelevantes y temerarios que retarden la conclusión de los conflictos jurídicos, una vez realizado por el litigante el análisis vinculado al costo beneficio que dicha dilación le reportaría” (Panel de Expertos, 2013, p. 31).

Parece relevante desarrollar nuevos estudios específicos sobre el costo-beneficio de la Reforma Procesal Civil y en tal contexto debe considerarse la necesidad de explorar formas de prevención primarias del conflicto civil, de considerar mecanismos

alternativos de solución de los conflictos jurídicos y de fortalecer las externalidades de las decisiones judiciales. La ausencia de tales factores, especialmente en el contexto del establecimiento de procesos por audiencias, incidirá notablemente en el costo de la justicia.

Palabras finales

Fernando Carrillo, en *Los retos de la Reforma de la Justicia en América Latina*, dice que “la relación entre Justicia y Economía ha sido objeto de muy reciente y escasa investigación y también de frecuente especulación” (Carrillo, 2002).

En el presente ensayo se ha advertido la existencia de una estrecha relación entre las reformas a la Administración de Justicia y la Economía, así como el desarrollo económico; esta se manifiesta, en Chile en numerosas contribuciones por parte de importantes instituciones económicas, en favor de las reformas judiciales, así como en el posterior diseño e implementación de las mismas, que incluyen elementos de racionalidad económica, a saber, el desarrollo de soluciones alternativas a los conflictos legales, el establecimiento de controles para el uso adecuado del Sistema de Administración de Justicia, el rediseño de la organización de los tribunales y de los procedimientos y la creación de tribunales especiales y arbitrales especializados, a lo cual se agrega la adecuación de relevantes normas internas a estándares fijados por organismos internacionales.

Tal advertencia, junto con reafirmar la conveniencia de fortalecer la adecuada selección y capacitación de los jueces, reitera la exigencia de abordar importantes desafíos pendientes, entre ellos, en el caso de Chile, la consideración de formas de prevención de los conflictos y la Reforma Procesal Civil, la cual aparece como prioritaria dado el impacto de las decisiones civiles en el ámbito de lo económico y de lo social, y atendidas las numerosas dificultades de la actual Justicia Civil, entre ellas el incremento significativo en el número de los litigios, la demora excesiva de los procedimientos, la composición de la carga de trabajo de los tribunales y la obsoleta estructura de los diseños procesales.

Referencias

- Discurso Inaugural del XVII Congreso Nacional de la Asociación Nacional de Magistrados (1990). *Diario La Tercera* (8 de abril de 1990).
- Discurso de Inauguración del Año Judicial 1995 (1995). *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, XCII(1), pp. I-XV.

- Alesina, A. (1998). Governability and Economic Performance. En E. Jarquín, & F. Carrillo (Eds.), *Justice Delayed - Judicial Reform in Latin America* (pp. 69-71). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alvear, S. (1997). Vital aporte de la comunidad jurídica en la modernización de la Justicia Chilena. En *La abogacía y sus opciones profesionales. Manuales Jurídicos 108* (pp. 55-66), Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Artana, D., Cristini M., & Urbiztondo S. (1994). *Un análisis económico del Poder Judicial en La Argentina*. Recuperado de <http://www.aaep.org.ar/anales/works/works1995/Artana-Cristini-Urbiztondo.pdf>
- Barros, L., & Correa J. (1993). *Justicia y Marginalidad: percepción de los pobres*. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.
- Calabresi, G. (1970). *The Cost of Accidents, A Legal and Economic Analysis*. New Haven: Yale University Press.
- Carrillo Flórez, F. (2002). *Los retos de la Reforma de la Justicia en América Latina*. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/adjusti2.htm>
- Casas, L., Duce, M., Marín, F., Riego, C., & Vargas M. (2006). *El Funcionamiento de los Nuevos Tribunales de Familia: Resultados de una Investigación Exploratoria*. Santiago de Chile: Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales.
- Castro, R., & García J. F. (2005). *Estado de la Justicia en Chile año 2004: Indicadores para el Sector. Serie Informe Social*. Santiago: Instituto Libertad y Desarrollo.
- Centro de Estudios de la Justicia de las Américas. (2017). *Resumen Ejecutivo: Desafíos de la Reforma Procesal Penal en Chile: análisis retrospectivo a más de una década*. Recuperado de https://www.cejamericas.org/Documentos/2017/RPPChileResumenEjecutivo_CEJA.pdf
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
- Correa, J. (1998). Modernization, Democratization and Judicial Systems. En E. Jarquín, & F. Carrillo (Eds.), *Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America* (pp. 97-107), Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Correa, J., Peña, C., & Vargas, J. E. (1999). Poder Judicial y Mercado: ¿Quién debe pagar por la justicia? *Informes de investigación del Centro de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales*, (2).

- Correa, J., Peña, C., & Vargas J. E. (2000). ¿Es la justicia un bien público? *Perspectivas*, 3(2), 389-409.
- Couture, E. (1968). *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Dezalay, Y. (1996). Dealing in Virtue: International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order”, Chicago: University of Chicago Press.
- Djankov, S., La Porta, R., López-de-Silanes F., & Shleifer A. (2002). *Courts: The Lex Mundi Project*, Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w8890>
- Duce, M., & Riego C. (1995). La Reforma Procesal Penal en Chile. Informe acerca del Proceso de Reforma al Sistema de Enjuiciamiento Criminal Chileno. En N. Losing, & H. Schonbohm (Eds.), *Sistema Acusatorio, Proceso Penal, Juicio Oral en América Latina y Alemania*, (pp. 145-189). Caracas: Corporación de Promoción Universitaria.
- Faúndez, J., & Angell, A. (2005). *Reforma Judicial en América Latina: El rol del Banco Interamericano de Desarrollo*. Buenos Aires: Centro de Estudios de la Justicia para las Américas.
- Galanter, M. (1984), Reading the Landscape of Disputes: What we know and don't know (And think we know) about our allegedly contentious and litigious society. *UCLA Law Review*, 4, 4-71.
- Galindo, P. (2003). *Estudios, Calificaciones de Riesgo y Encuestas de Percepción Pública de los Sistemas de Justicia. Resultados recientes para las Américas*. Recuperado de http://www.cejamericas.org/doc/documentos/REV_6_INDI_SUBJ.pdf
- Garapon, A. (1996). *Le Gardien des Promesses. Justice et Démocratie*. París: Editions Odile Jacob.
- García, J. F. (2006). La Reforma a la Justicia Civil y Comercial en el Derecho Comparado: Buenas prácticas, instituciones exitosas y el rol de las familias legales. En Silva, J. P., García, J. F., & Leturia, F. J. (Eds.), *Justicia Civil y Comercial: Una reforma pendiente. Bases para el diseño de la Reforma Procesal Civil* (pp. 557-598), Santiago de Chile: Instituto Libertad y Desarrollo, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Autónoma de Madrid.
- Garth, B. (1995). Access to Justice. En Rowat, M., Malik, W. H., & Dakolias, M. (Eds.), *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean* (pp. 88-91). Washington D.C.: World Bank.

- Gold, N. (1995). Legal Education in Changing Societies. En Malcolm Rowat, M., Malik, W. H., & Dakolias, M. (Eds.), *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*, (pp.113-124), Washington D.C.: World Bank.
- Hall, D. J., Stromsen, J. M., & Hoffman, R. (2003). Professional Court Administration: The Key to Judicial Independence. Buenos Aires: Centro de Estudios de la Justicia para las Américas.
- Hammergren, L. (1998a). La asesoría técnica internacional en las reformas al poder judicial en América Latina. En *Reforma Judicial. Motivaciones, proyectos, caminos recorridos, caminos por recorrer*. Oñati: Instituto Internacional de Sociología Jurídica.
- Hammergren, L. (1998b). *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America. The Peruvian Case in Comparative Perspective*, Colorado: Westview Press.
- Javed Burki, S. (1995). Economic Development and Judicial Reform. En Rowat, M., Malik, W. H., & Dakolias, M. (Eds.), *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*, (pp. 11-12), Washington D.C.: World Bank.
- Larkins, C. (1996). Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis. *The American Journal of Comparative Law*, 44, 605-626.
- Mery, R. (2006). *Una aproximación Teórica y Empírica a la Litigación Civil en Chile*. Recuperado de http://works.bepress.com/rafael_mery_nieto/1
- Messick, R. (1998), Judicial Reform: a Survey of the Issues. En *Reforma Judicial. Motivaciones, proyectos, caminos recorridos, caminos por recorrer*. Oñati: Instituto Internacional de Sociología Jurídica.
- Núñez, R., & Carrasco, N. (2015). Análisis económico de la Administración de Justicia: ¿La justicia como bien público o privado? *Revista Chilena de Derecho*, 42(2), 595-613.
- Onfray, A. (2010). *Civil Justice Reform in Chile: Context, Precedents and Contributions from a Conflict Perspective* (tesis Doctoral), Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, Bélgica.
- Onfray, A. (2012). Ética Judicial y Capacitación de los Jueces. *Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado*, (27), 9-32.
- Onfray, A. (2017). *Algunas reflexiones sobre la prevención primaria del conflicto civil*. Documento de Trabajo.

- Panel de Expertos. (2013). *Tasas Judiciales: Informe Final*. Recuperado de <http://rpc.minjusticia.gob.cl/media/2013/07/Informe-Final-Tasas-Judiciales.pdf>
- Pantoja, R. (2005). La inexplicable ausencia de una Justicia Administrativa en el Estado de Chile. *Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado*, (13), 27-69.
- Parmentier, S. (1999). *Le juge doit-il résoudre tous les conflits?* Bruselas : Fondation Roi Baudouin.
- Pastor, S. (2016). *Análisis Económico de la Justicia y Reforma Judicial*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Posner, R. (2013). *El análisis económico del Derecho*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Robbins, L. (1945). *Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, Londres: Macmillan & Co., Limited.
- Sherwood, R. (1998). Judicial Systems and National Economic Performance. En E. Jarquín, & F. Carrillo (Eds.), *Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Thome, J. (1998). Searching for Democracy: The Rule of Law and Legal Reform in Latin America. En *Reforma Judicial. Motivaciones, proyectos, caminos recorridos, caminos por recorrer*. Oñati: Instituto Internacional de Sociología Jurídica.
- Tulkens, F., & Van de Kerchove, M. (1996). La justice pénale: justice imposée, justice participative, justice consensuelle ou justice négociée. *Revue de droit pénal*, (76), 445-494.
- Universidad Diego Portales. (2012). *Tasas Judiciales en la Experiencia Comparada: Resumen Ejecutivo*. Recuperado de <http://rpc.minjusticia.gob.cl/media/2013/04/Resumen-Ejecutivo-de-Tasas-Judiciales.pdf>
- Vargas, J. E. (Ed.). (2007). *Nueva Justicia Civil para Latinoamérica: Aportes para la reforma*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Vargas, M. (2013). Hacia la desjudicialización de la ejecución civil. *Revista Chilena de Derecho*, 40(1), 135-156.
- Vergara, J. P. (2000). La mercantilización del daño moral. *Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado*, (1), 70-77.
- Véscovi, E. (1984). *Teoría general del proceso*, Bogotá: Editorial Temis Librería.