



ISSN 0717-1552

**SERIE INFORME
POLÍTICO
N° 104**

**RADIOGRAFÍA AL TRABAJO
DEL PODER JUDICIAL (2):
JURISDICCIONES PENAL, CIVIL,
LABORAL, DE FAMILIA Y
CONSTITUCIONAL**

José Francisco García*

OCTUBRE 2007

* Coordinador del Programa de Justicia de Libertad y Desarrollo. Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master y candidato a Doctor en Derecho, Universidad de Chicago.

INDICE

	página
Resumen Ejecutivo	3
I. Introducción	4
II. Análisis de la Productividad del Poder Judicial por Jurisdicción Año 2006	6
2.1. Justicia Penal	6
2.2. Justicia Civil	20
2.3. Justicia Laboral	25
2.4. Justicia de Familia	31
2.5. Justicia Constitucional	37
III. Conclusiones	42
IV. Referencias Bibliográficas	45

**RADIOGRAFÍA AL TRABAJO DEL PODER JUDICIAL. 2ª PARTE.
JURISDICCIONES PENAL, CIVIL, LABORAL, DE FAMILIA Y
CONSTITUCIONAL**

Resumen Ejecutivo

El presente documento es la segunda parte del documento Radiografía al Trabajo del Poder Judicial 2006 (Serie Informe Político N° 102), y en él se busca dar cuenta de la evolución de algunas estadísticas judiciales relevantes, en este caso específico de 5 jurisdicciones: penal, civil, laboral, de familia y constitucional. Así, en este ámbito también se pretende avanzar un paso más respecto del primer informe elaborado el año 2005 para esta serie de carácter anual, informe en que sólo se analizaban de manera específica las jurisdicciones penal y civil¹.

¹ Al respecto ver Castro y García (2005).

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento busca dar cuenta de la evolución de algunas estadísticas judiciales relevantes en cinco jurisdicciones: penal, civil, laboral, familia y constitucional. Así, se pretende avanzar un paso más respecto del primer informe elaborado el año 2005 para esta serie de carácter anual², donde en esta materia sólo se incorporaban las jurisdicciones civil y penal.

En primer lugar, en cuanto justicia penal y a modo de cuestión previa, se aborda el cambio de criterio estadístico introducido en el 2006 respecto de considerar la facultad de no investigar como una “judicialización”, sacándola del ámbito de los “términos facultativos” del Ministerio Público, categoría en la que estaba incluida desde el comienzo de la Reforma. Lo relevante en esta materia es que la modificación de este criterio es discutible.

También se analizará la forma como se están aplicando los términos facultativos por parte del Ministerio Público, especialmente lo que dice relación con el archivo provisional, como asimismo la evolución de las salidas de calidad que entrega el sistema.

En segundo lugar, en materia de justicia civil, se estudia qué cuestiones está conociendo el sistema para evaluar el rol que están jugando los juicios de cobranzas (procedimiento ejecutivo, gestiones preparatorias y medidas prejudiciales) y asuntos no contenciosos; materias que, casi en su totalidad, no importan una controversia jurídica como tal y no debieran por tanto requerir de la concurrencia en su tramitación de un juez civil.

Igualmente, se analizan los términos de causas civiles, y el rol que juega el término “demanda sin movimiento”, cuestión que explica en buena parte la crisis estructural por la que está pasando dicha jurisdicción. También se revisarán estadísticas relativas a las sentencias y los términos de naturaleza transaccional.

En tercer lugar, en materia laboral, se estudia el impacto que ha tenido, desde el punto de vista de los ingresos, la puesta en

² Al respecto ver Castro y García (2005).

marcha de los nuevos tribunales de cobranza laboral y previsional, y la importancia relativa de los procedimientos ejecutivos.

Al respecto también se considera el análisis de la nueva justicia laboral, viendo los problemas que se han suscitado y que han significado que buena parte de las reformas a esta jurisdicción comienzan a operar recién en marzo de 2008. En el análisis se reflexionará respecto de cuáles son algunas de las fallas desde el punto de vista del diseño e implementación de esta política pública judicial, que explican la necesidad de la postergación por parte del Ministerio de Justicia.

En cuarto lugar, en cuanto a los tribunales de familia, se revisan algunas de las estadísticas más relevantes en materia ingresos y términos del sistema, y cómo ellas afectaron la capacidad de respuesta del mismo. Lo anterior explica asimismo la necesidad de la “reforma a la reforma”.

En quinto lugar, se estudia la labor del Tribunal Constitucional, donde se ve, desde el punto de vista de los ingresos, el impacto de la reforma constitucional de 2005, y con ello el aumento de las causas que debe conocer, básicamente representadas por los recursos de inaplicabilidad.

Finalmente, en las conclusiones se analizan los resultados más relevantes obtenidos en este estudio.

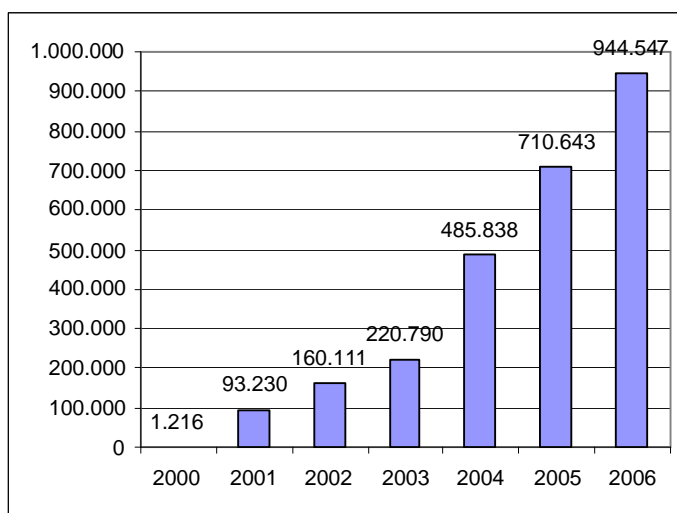
II. ANÁLISIS DE LA PRODUCTIVIDAD DEL PODER JUDICIAL POR JURISDICCIÓN AÑO 2006

2.1 JUSTICIA PENAL

2.1.1 Denuncias de casos y delitos

El sistema penal registró en el 2006 un ingreso total de 944.547 casos. Esta cifra representa un incremento de 33% con respecto a los ingresos del 2005. Desde el punto de vista de la distribución de los ingresos 2006 por etapas³, el 41% corresponde a la V etapa (RM), 33,3% a la IV (regiones V, VI, VII y X), 11,1% a la II etapa (regiones II, III y VII), 9,2% a la primera etapa (regiones IV y IX) y finalmente 5,4% a la tercera etapa (regiones I, XI y XII). Desde el punto de vista de la distribución de los ingresos por regiones, las que más contribuyeron fueron la Metropolitana, con 378.171 (41%); seguida de las VII y V regiones con 102.117 y 101.858, respectivamente (10,8%)⁴. (Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1
Ingresos de Casos Penales (RPP) 2000-2006



Fuente: Ministerio Público.

³ Primera etapa: IV y IX regiones (dic. 2000); Segunda Etapa: II, III y VII (dic. 2001); Tercera Etapa: I, XI y XII (dic. 2002); Cuarta Etapa: V, VI, VIII y X (dic. 2003); y Quinta Etapa: RM (jun. 2005).

⁴ Al respecto ver Boletín Estadístico Ministerio Público 2006, pp. 5-6.

Respecto de la distribución de ingresos en función de la institución remitora de la denuncia, el 85,9% (811.837 casos) se concentra en Carabineros de Chile; seguido con 4,8% por la Policía de Investigaciones (45.612) y las Fiscalías Locales del Ministerio Público (44.935). Finalmente también participan los Juzgados de Garantía con 1,7% y Otros Tribunales con competencia criminal con 1,5%⁵.

A nivel de delitos, la cantidad total de ingresos al sistema durante el año 2006 llegó a 1.004.476⁶. Dado que en 2005 esta cifra alcanzó a 757.428, el aumentó porcentual respecto del período anterior es de 33%. De éstos, la mayor ocurrencia se observa en las categorías de robos no violentos (19,3%), lesiones (14%) y hurtos (13,3%)⁷. (Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1
Distribución de Delitos por Categoría 2006

Distribución de delitos por categoría 2006		
CATEGORÍA DEL DELITO	N°	%
Robos	82.186	8%
Robos no violentos	193.517	19%
Hurtos	133.505	13%
Otros delitos contra la propiedad	59.757	6%
Lesiones	140.785	14%
Homicidios	1.337	0%
Delitos Sexuales	15.404	2%
Contra libertad e intimidad pers.	86.578	9%
Faltas	71.420	7%
Delitos Ley de Tránsito	23.089	2%
Delitos Ley de Drogas	11.322	1%
Delitos Económicos	35.384	4%
Delitos Funcionarios	1.049	0%
Delitos de Leyes Especiales	22.271	2%
Delitos contra fe pública	5.036	1%
Cuasidelitos	17.006	2%
Otros delitos	104.830	10%
TOTAL	1.004.476	100%

Fuente: Boletín Estadístico 2006 Ministerio Público

⁵ Idem, p. 7.

⁶ La cifra de delitos no necesariamente concuerda con la cifra de casos ocurridos en un período determinado, debido a que un caso puede estar compuesto por más de un delito. Considerando la cantidad de casos y delitos ingresados al sistema el año 2005, se obtiene una relación de 1,06 delitos por caso. Anuario Interinstitucional Reforma Procesal Penal (2005) p. 16.

⁷ Boletín Estadístico Ministerio Público 2006, pp. 7.

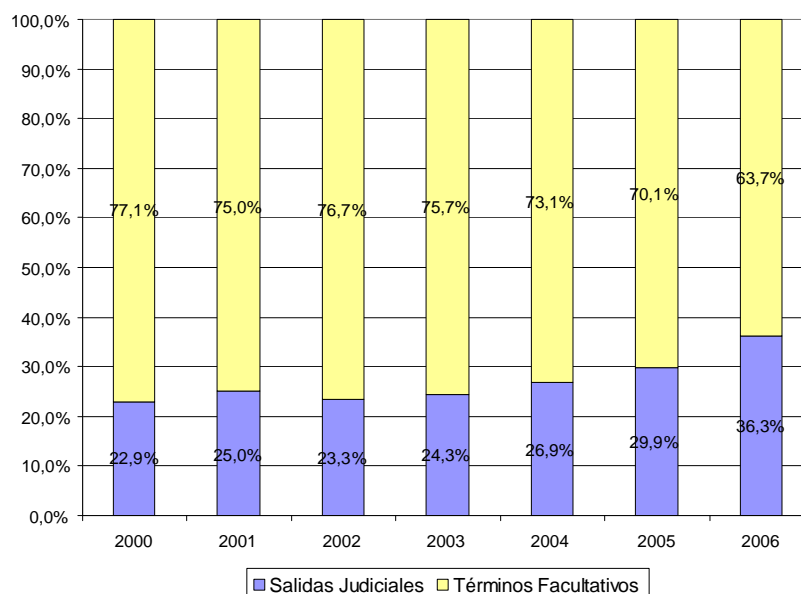
2.1.2 Tipos de términos

a) *Panorama general y corrección metodológica*

Si se analizan los tipos de términos aplicados, se observa que en 2006 las salidas judiciales llegaron al 36,3%. Desde un punto de vista histórico, estas cifras representan el porcentaje de judicialización más alto desde el inicio de la Reforma Procesal Penal (Gráfico N° 2).

Más específicamente, si se examinan los términos por etapa de implementación, se observa que los mayores porcentajes de judicialización se encuentran en las etapas segunda y tercera (con un 50,3% y 41,8%, respectivamente), seguidos por la primera, quinta y cuarta etapas (con un 35,3%, 33,9% y 33,5%, respectivamente). La V etapa, a poco tiempo de su incorporación muestra índices de judicialización similares a etapas ya consolidadas (33,9%)⁸.

Gráfico N° 2
Evolución de los Tipos de Salida Sistema Penal 2000-2006



Fuente: Boletín Ministerio Público 2006.

⁸ Idem, p. 9.

Una consideración previa en esta materia, pero muy relevante, dice relación con que en el periodo 2006, se modificó la composición de las Salidas Judiciales y Términos Facultativos, incorporando además una nueva categoría denominada Otros Términos⁹ (Gráfico N° 3).

Lo anterior importó que en 2006, y en la aplicación del nuevo criterio para atrás, los términos facultativos llegaron al 63,7% y no al 74,3%, como habría sucedido de no mediar este cambio. Visto desde el punto de vista de las judicializaciones, esta corrección importó “elevar” las causas judicializadas del 25,7% al 36,3% que finalmente se ha dado a conocer públicamente.

La discusión más relevante en este punto dice relación con que no parece nada de obvia la modificación de criterio, esto es considerar la facultad de no investigar como un término judicial y no como hasta el año pasado un término facultativo. La facultad de *no iniciar una investigación* se define como una “*decisión fundada del fiscal de abstenerse de toda investigación en aquellos casos en que los hechos denunciados no son constitutivos de delito, o que de los antecedentes y datos suministrados es posible establecer que la responsabilidad penal del imputado se encuentra extinguida. Esta decisión sólo puede ser tomada mientras no haya intervenido el Juez de Garantía y debe ser sometida a su aprobación*”¹⁰. En nuestra opinión, el hecho que la aprobación del uso de esta facultad pase por un juez de garantía no le quita su carácter facultativo. Más aún, acentúa este carácter el hecho que debe ser aplicada mientras “no haya intervenido el juez de garantía”. Asimismo, la sola instancia de la comunicación al juez no le da el carácter judicial (versus facultativo) al término. Este

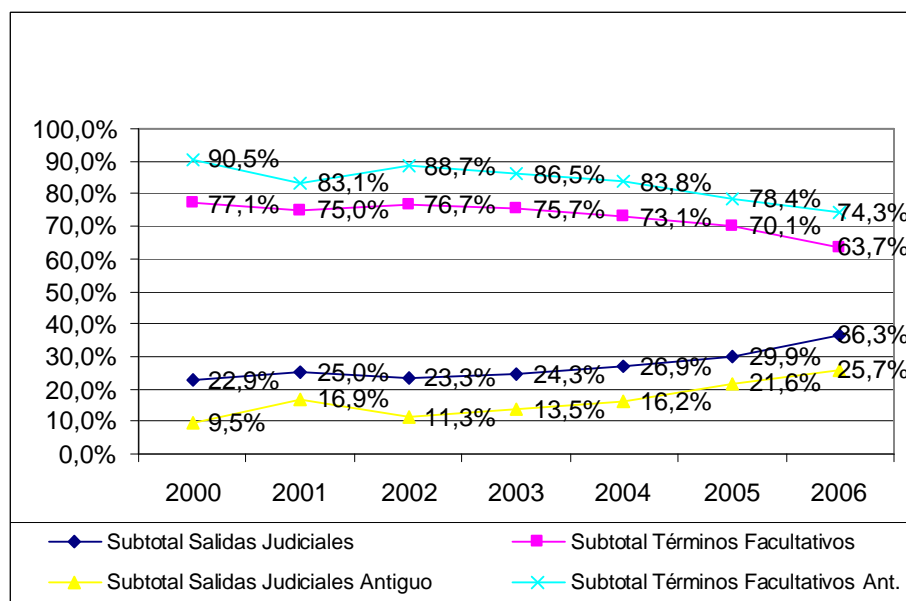
⁹ La composición de cada grupo está conformada de la siguiente manera:

- a) Salidas Judiciales: sentencia condenatoria, sentencia absolutoria, sobreseimiento definitivo, sobreseimiento temporal, suspensión condicional del procedimiento, acuerdo reparatorio y facultad para no investigar;
- b) Términos Facultativos: archivo provisional, decisión de no perseverar, principio de oportunidad e incompetencia;
- c) Otros Términos: anulación administrativa, agrupación a otro caso, otras causales de término y otras causales de suspensión. Idem, p. 9.

¹⁰ Anuario Estadístico Interinstitucional de la Reforma Procesal Penal 2005, pp. 268-69.

carácter también lo tiene el principio de oportunidad, que se mantiene como término facultativo¹¹.

Gráfico N° 3
Efecto Modificación Estadística Tipos de Término



Fuente: LyD sobre la base del Boletín 2006 Ministerio Público.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, y entrando de lleno al análisis de las estadísticas en materia de términos, en principio parece positiva la tendencia a judicializar más causas, puesto que opera como señal de que el Ministerio Público está realizando un mayor esfuerzo por presentar más y mejores casos ante la justicia penal y utilizar menos los términos facultativos. Especialmente el más relevante de ellos: el archivo provisional¹² que entre 2005 y 2006 baja del 53,2% al 48,7%. Otros términos facultativos

¹¹ El principio de oportunidad es la "facultad de los fiscales del ministerio público para no iniciar la persecución penal o abandonar la ya iniciada, cuando se tratare de un hecho que no comprometiére gravemente el interés público, a menos que la pena mínima asignada al delito exceda de presidio menor en su grado mínimo o el delito haya sido cometido por un funcionario en el ejercicio de sus funciones. Esta decisión debe ser comunicada al Juez de garantía, quien puede dejarla sin efectos en los casos previstos por la ley". Idem, p. 269.

¹² El archivo provisional es una facultad del Ministerio Público, que le permite archivar transitoriamente los antecedentes denunciados, respecto de aquellas investigaciones en que aún no ha intervenido el Juez de Garantía, y que no aparecieren antecedentes que permitieren desarrollar actividades conducentes al esclarecimiento de los hechos.

relevantes son la aplicación del principio de oportunidad, que se mantiene en torno al 11% para el mismo período; y la facultad para no investigar, que se eleva del 8,3% al 10,6%.

Sin embargo, un análisis más fino respecto del aumento de las salidas judiciales, que son las que al final más le importan a la sociedad, pues es éste el ámbito donde se concretan sanciones y potenciales reparaciones –y que opera tanto como condena en el caso concreto como efecto disuasivo respecto de potenciales delitos–, muestra que está fuertemente impulsado por:

- (1) la incorporación de la facultad para no investigar, que explica un 30% del total de salidas judiciales, y que además aumenta de 8,3% a 10,6%, entre 2005 y 2006;
- (2) el aumento de la suspensión condicional del procedimiento que pasa del 4,9% al 9,1%, para el mismo período;
- (3) los acuerdos reparatorios que disminuyen del 1,8% al 1,3% para el período; y
- (4) el aumento del sobreseimiento temporal del 0,4 al 0,8%.

En síntesis, el 36,3% no resulta tan positivo si se analiza exhaustivamente, más aún si un 30% se explica sobre la base de una mera corrección metodológica.

Entre las buenas noticias en esta materia se debe destacar que entre 2005 y 2006, las sentencias condenatorias aumentan de un 11,2% a 11,5% y las sentencias absolutorias caen del 0,3% al 0,2% (lo que podría estar mostrando mayores destrezas de ciertos Fiscales en materia de litigios). (Cuadro N° 2).

**Cuadro N° 2
Tipos de Términos Penales 2000-2006**

TIPO DE TERMINO PENAL	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Var 05-06
Sentencia definitiva condenatoria	7,6%	15,0%	7,8%	8,4%	10,2%	11,2%	11,5%	0,3%
Sobreseimiento definitivo	1,0%	0,8%	1,5%	1,6%	1,6%	2,9%	2,8%	-0,1%
Suspensión condicional del proced.	1,0%	0,1%	0,3%	1,6%	2,1%	4,9%	9,1%	4,2%
Acuerdo reparatorio	0,0%	0,8%	1,3%	1,5%	1,7%	1,8%	1,3%	-0,5%
Sentencia definitiva absolutoria	0,0%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	-0,1%
Sobreseimiento temporal	0,0%	0,0%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,8%	0,4%
Facultad para no investigar	13,3%	8,2%	12,0%	10,8%	10,7%	8,3%	10,6%	2,3%
Subtotal Salidas Judiciales	22,9%	25,0%	23,3%	24,3%	26,9%	29,9%	36,3%	6,4%
Archivo provisional	28,6%	33,3%	51,3%	56,3%	55,0%	53,2%	48,7%	-4,5%
Decisión de no perseverar	0,0%	0,4%	1,8%	2,8%	2,1%	2,5%	1,9%	-0,5%
Principio de oportunidad	6,7%	36,3%	19,0%	12,9%	12,3%	11,3%	11,0%	-0,3%
Incompetencia	41,9%	5,0%	4,6%	3,7%	3,7%	3,1%	2,0%	-1,1%
Subtotal Términos Facultativos	77,1%	75,0%	76,7%	75,7%	73,1%	70,1%	63,7%	-6,4%
TOTAL %	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
TOTAL	300	73241	178860	230137	475984	685247	1052226	

Fuente: Boletines Ministerio Público 2006

b) *Términos de calidad*

La eficacia del sistema se mide por su capacidad de generar “respuestas de calidad”, esto es, en concreto, cómo el sistema genera acuerdos reparatorios, suspensiones condicionales, sentencias condenatorias, sentencias absolutorias o sobreseimientos definitivos (Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3
Términos de Calidad

TERMINOS DE CALIDAD	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	% 00-06
Sentencia definitiva condenatoria	7,6%	15,0%	7,8%	8,4%	10,2%	11,2%	11,5%	3,8%
Sobreseimiento definitivo	1,0%	0,8%	1,5%	1,6%	1,6%	2,9%	2,8%	1,9%
Suspensión condicional del proced.	1,0%	0,1%	0,3%	1,6%	2,1%	4,9%	9,1%	8,2%
Acuerdo reparatorio	0,0%	0,8%	1,3%	1,5%	1,7%	1,8%	1,3%	1,3%
Sentencia definitiva absolutoria	0,0%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%
Subtotal Salidas de calidad	9,5%	16,9%	11,1%	13,2%	15,9%	21,2%	25,0%	15,4%
Total Salidas Judiciales	22,9%	25,0%	23,3%	24,3%	26,9%	29,9%	36,3%	13,4%
Salidas de calidad como % judiciales	41,7%	67,4%	47,8%	54,4%	59,2%	70,9%	68,8%	27,1%
TOTAL TIPOS DE TERMINO	300	73.241	178.860	230.137	475.984	685.247	1.052.226	

Fuente: Boletín Ministerio Público 2006.

Desde un punto de vista más general, el total de salidas judiciales ha pasado entre 2000 y 2006 desde el 22,9% al 36,3%, y como ya se analizó, la excelente estadística de 2006 se explica en buena parte por una modificación estadística. Dentro de éstas, las salidas que hemos denominado de “calidad”, han pasado desde el 9,5% en 2000 a representar el 25% del total de términos del sistema en 2006, lo que de paso ha implicado que suban del 41,7% en 2000 al 68,8% en 2006, como porcentaje del total de salidas judiciales del sistema.

Si se estudian las sentencias definitivas condenatorias, se puede observar que entre 2000 y 2006 éstas han aumentado desde 7,6% a 11,5%. Sin embargo, desde 2004 se mantienen estables. Este tipo de término es fundamental, porque refleja la esencia del componente disuasivo de las sentencias.

Por otro lado, destaca a su vez el bajo uso de los acuerdos reparatorios que se han mantenido bastante estables en el periodo analizado, como asimismo, el importante incremento de las suspensiones condicionales de procedimiento que pasan del 1% en 2000 al 9,1% en 2006.

c) *Términos por tipo de delito y uso del archivo provisional*

Desde el punto de vista de los términos aplicados por tipo de delito, se observa que en 2006 para los robos, robos no violentos y hurtos, el uso del archivo provisional llegó a 81,1%; 86,3% y 61,1%, respectivamente, cifras que más bien tienden a empeorar tanto respecto de 2005, donde llegaron a 76,3%, 81,5% y 61%, respectivamente, como de lo sucedido en 2004, cuando alcanzaron a 75,6%, 83,8% y 63,9%, respectivamente, para los delitos antes mencionados.

Desde una perspectiva agregada, y para los mismos delitos (robos, robos no violentos y hurtos) el total de los términos facultativos aplicados llega a 84,8%, 88,9% y 72,1%, respectivamente, lo que a su vez, quizás salvo el caso del hurto, no refleja una gran diferencia respecto de lo sucedido en 2005: 83,3%, 89,5% y 76,9%, respectivamente (Cuadro N° 4).

Cuadro N° 4
Términos por Tipo de Delito 2006

Términos por tipo de delito	Robos no			Otros delitos			Delitos sexuales
	Robos	violentos	Hurtos	contra prop.	Lesiones	Homicidios	
Sentencia definitiva condenatoria	10,3%	6,1%	10,9%	8,4%	11,2%	64,9%	14,2%
Sentencia definitiva absolutoria	0,4%	0,1%	0,1%	0,3%	0,1%	4,8%	1,5%
Sobreseimiento definitivo	2,6%	1,8%	2,1%	3,3%	1,7%	7,4%	4,8%
Sobreseimiento temporal	0,6%	0,5%	0,9%	1,1%	0,5%	1,2%	1,5%
Suspensión condicional del proced.	1,0%	1,9%	9,4%	9,6%	12,7%	1,6%	1,6%
Acuerdo reparatorio	0,1%	0,4%	1,2%	3,9%	1,7%	0,2%	0,0%
Facultad para no investigar	0,2%	0,4%	3,3%	9,1%	3,8%	2,4%	7,4%
Subtotal Salidas Judiciales	15,2%	11,2%	27,9%	35,7%	31,7%	82,5%	31,0%
Archivo provisional	81,1%	86,3%	61,1%	44,9%	41,5%	9,4%	49,6%
Principio de oportunidad	3,0%	1,8%	1,0%	2,6%	1,6%	6,7%	7,6%
Facultad para no investigar	0,1%	0,3%	9,4%	13,4%	23,0%	0,0%	0,1%
Incompetencia	0,6%	0,5%	0,6%	3,4%	2,2%	1,4%	11,6%
Subtotal Términos Facultativos	84,8%	88,9%	72,1%	64,3%	68,3%	17,5%	68,9%
TOTAL	92157	194496	149658	71332	164139	1503	14147

Boletín Ministerio Público 2006

Así las cosas, cualquier evaluación positiva que a primera vista pudiera hacerse respecto del último incremento en los niveles de judicialización, debe ser tomada con cautela, ya que no necesariamente está vinculada a mejores soluciones jurídicas para las víctimas de delitos como tampoco a mejoras en el trabajo del Ministerio Público. Esto invita a que la sociedad vigile en forma

permanente como el Ministerio Público hace uso de los términos facultativos.

Este último punto se ve reforzado si se observa cómo ha sido aplicado el archivo provisional a lo largo del país por las distintas Fiscalías Regionales. En este sentido, si se examina lo sucedido en 2006, se obtienen rangos de uso del archivo provisional como porcentaje del total de términos que van desde el 25% en la III región, hasta el 53% en la Metropolitana Sur y en la Centro Norte, variaciones que no se relacionan además con el tiempo de implementación¹³. Para todo el período 2000-2006, esta diferencia puede ir desde el 34% en la XI región hasta el 54% en las regiones VIII y X , excluyendo en este último caso a las de la Metropolitana (Cuadro N° 5).

Cuadro N° 5
Evolución Archivo Provisional por Etapa/Región 2000-2006

Región/ Etapa	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
IV-1a	6%	28%	41%	60%	54%	49%	50%	48%
IX-1a	35%	30%	48%	56%	54%	49%	42%	46%
II-2a		43%	51%	54%	48%	43%	35%	45%
III-2a		23%	43%	49%	42%	29%	25%	36%
VII-2a		47%	59%	53%	39%	36%	38%	44%
I-3a			47%	54%	52%	50%	41%	48%
XI-3a			15%	40%	35%	36%	30%	34%
XII-3a			18%	46%	46%	45%	41%	44%
V-4a				45%	56%	49%	40%	47%
VI-4a				41%	54%	53%	40%	48%
VIII-4a				36%	57%	57%	49%	54%
X-4a				29%	55%	58%	52%	54%
RM Centro-Norte-5a						60%	53%	55%
RM Oriente- 5a						58%	50%	52%
RM Occidente-5a						54%	42%	45%
RM Sur- 5a						36%	53%	51%

Fuente: Boletín Estadístico Ministerio Público 2006

¹³ Podría pensarse en que se produciría una tendencia natural a utilizar más el archivo provisional en las primeras etapas que en las últimas; y con el tiempo –curvas de aprendizaje– se sofisticarían más los tipos de términos, y por tanto, se esperaría mayor judicialización y menos términos facultativos, especialmente archivos provisionales. Un ejemplo de cómo esta regla no se cumple es lo que sucede en 2006 entre la IV región (primera etapa), con 50%; y la RM Occidente con 42% (quinta etapa). Mucho más dramática es la diferencia con la II y III, ambas bajo el 35%.

A mayor abundamiento, esta diferencia se hace incluso más evidente cuando a las variaciones por regiones/etapas, le añadimos tipos de delitos. Es decir, considerando las variaciones en la aplicación del archivo provisional en los delitos de robo, robos no violentos y hurtos, donde la evidencia muestra que, en materia de robo, el uso del archivo llega a 91% en la RM Sur, 86% en la RM Centro Norte y 82% en la VIII; en tanto llega a 61% en la XI, 58% en la II y 57% en la III. Respecto de robo no violento, las diferencias van desde el 92% en la RM Oriente o el 89% en la VIII hasta el 62% de la XI. Finalmente, en cuanto a hurto, vemos diferencias que van desde el 71% en la X hasta el 37% en la II región (Cuadro N° 6).

Cuadro N° 6
Evolución Archivo Provisional por Etapa/Región 2000-2006

Región/ Etapa	Robo	Robo N/V	Hurto
IV-1a	76%	87%	58%
IX-1a	65%	80%	57%
II-2a	58%	73%	37%
III-2a	57%	72%	47%
VII-2a	67%	81%	66%
I-3a	74%	82%	67%
XI-3a	61%	62%	55%
XII-3a	68%	80%	62%
V-4a	72%	87%	58%
VI-4a	71%	84%	62%
VIII-4a	82%	89%	67%
X-4a	73%	86%	71%
RM Centro-Norte-5a	86%	88%	69%
RM Oriente- 5a	81%	92%	57%
RM Occidente-5a	81%	85%	56%
RM Sur- 5a	91%	89%	66%

Fuente: Boletín Estadístico Ministerio Público 2006

Las estadísticas enunciadas abren un espacio de discusión sobre cómo se están aplicando los términos facultativos por parte del Ministerio Público, pero en especial, respecto a cómo se está utilizando el archivo provisional, que en 2006, y como se vió en forma precedente, explicó por sí solo prácticamente el 50% del total de términos del sistema¹⁴.

¹⁴ Ello genera un sin número de cuestionamientos en materias tales como: la capacitación que posee cada uno de los Fiscales para discernir la aplicación de éstos; la forma y las razones que se están entregando a la víctimas; la información que tiene la víctima y la sociedad respecto de que,

Así, la evidencia presentada refleja por un lado la racionalidad económica del sistema; pero por otro pudiera ser fuente de una mayor percepción de impunidad al interior de la sociedad –que en muchos casos la evidencia ratifica–, pues infracciones que antes recibían algún tipo de respuesta del sistema ahora son desechadas por el mismo, dado el nuevo enfoque. Alcanzar un equilibrio en esta materia parece decisivo.

En efecto, y como quedara de manifiesto en el informe de evaluación de la reforma de la Comisión de Expertos (2003)¹⁵, las mayores aprehensiones relativas a la Reforma Procesal Penal y el rol del Ministerio Público se referían a la eficacia de la persecución penal. En este sentido, se criticaba (y critica) al Ministerio la no representación ni vinculación directa con las víctimas (desde un punto de vista jurídico y del actual diseño del Ministerio es así); y el no considerarse parte activa de las políticas de persecución penal (amparados en su autonomía constitucional).

Lo anterior puede ser abordado de dos maneras complementarias: en primer lugar, y simplemente a modo de enunciado, no se puede olvidar que una de las promesas perdidas en el camino de la Reforma Procesal Penal –una suerte de moneda de cambio con la sociedad respecto de la aplicación genérica del principio de oportunidad en reemplazo del principio de legalidad–, fue precisamente abordar aquellos conflictos de menor entidad jurídica, pero de gran ocurrencia, a través de un enfoque diferente, que abordaría un área híbrida de pequeñas causas del área penal, civil y policía local. Este esquema se centraría en la mediación, más que en sistema adversarial, propio de una justicia vecinal o de paz¹⁶.

En segundo lugar, mediante un compromiso decidido del Ministerio Público de participar activamente en la política criminal. En este sentido, en su última Cuenta Pública, el Fiscal Nacional del Ministerio Público declaró que al modificar la Ley N° 20.074 el

salvo la existencia de un “buen caso”, la regla general es que será desechado del sistema; los niveles de coordinación de los Fiscales y las policías en materia probatoria, etc.

¹⁵ Al respecto ver: “Documento de la Comisión nombrada para revisar y evaluar la marcha y funcionamiento del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal”, diciembre de 2003.

¹⁶ La mediación surge como una de las alternativas más promisorias para aumentar, por una parte, las posibilidades reales de acceso a la justicia y, por la otra, la calidad de la resolución de ciertos conflictos. Su fundamento se encuentra en la gran diversidad de conflictos que reclaman solución, motivo por el cual el procedimiento “adversarial” o de adjudicación previsto por el sistema jurídico resulta, para un número relevante de conflictos, inadecuado, provoca insatisfacción y genera nuevos conflictos. Así se recomienda este tipo de medio de solución de controversias entre partes destinadas a interactuar indefinidamente en el futuro –por ejemplo, los miembros de una familia, las partes de una empresa, los vecinos de un mismo barrio–, en donde se busque dejar de lado los juegos de suma cero, estableciéndose soluciones cooperativas.

artículo 21 de la Ley N° 19.640 Orgánica del Ministerio Público, estableciendo que el Fiscal Nacional en su cuenta pública podrá “sugerir las políticas públicas y modificaciones legales que estime necesarias para el mejoramiento del sistema penal, para una efectiva persecución de los delitos, la protección de las víctimas y de los testigos y el adecuado resguardo del derecho de las personas”, se “viene a recoger una de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos, que en el año 2003 sugirió diversos ajustes a la Reforma Procesal Penal”. Ello “importa un explícito reconocimiento a la institución Ministerio Público (como el) órgano estatal más capacitado y experimentado en la problemática penal”, agregando que, “si bien el Ministerio Público elabora y ejecuta políticas propias de persecución penal, su misión hoy debe complementarse mediante propuestas que mejoren la actividad estatal de otros sujetos que intervienen en el proceso penal”¹⁷.

No podemos olvidar que han existido avances en esta materia: la evolución que ha experimentado la mirada del actual Fiscal Nacional sobre el tema. En los documentos preparatorios para la Séptima Cuenta Pública del Ministerio Público, y en contraste con la anterior posición oficial del Fiscal Nacional en materia de seguridad ciudadana, la Comisión de Políticas Criminales del Ministerio Público estimaba que la facultad entregada al Fiscal Nacional en el nuevo inciso final del Art. 21 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, le otorga una “oportunidad histórica” de “hacer una propuesta sobre delincuencia, prevención y represión del delito, sugiriendo no sólo las áreas prioritarias, sino que también los medios idóneos, entre los cuales cabe destacar las modificaciones legales de carácter penal y/o procesal que se estimen necesarias para la obtención de los resultados propuestos”; esto es, una propuesta de política criminal, pero haciendo hincapié en el carácter técnico o neutro que debieran tener tales propuestas¹⁸.

Coincidimos con Matus en el sentido de que el Ministerio Público debiera fijar en su propia política de persecución criminal metas de reducción de criminalidad, estableciendo la clase de delitos cuya incidencia estima prioritario reducir, el quantum de reducción efectiva que espera lograr, qué medidas se adoptarán local, regional o nacionalmente, cuáles medios han de emplearse en

¹⁷ Palabras del Fiscal Nacional Guillermo Piedrabuena, citadas por Jean Pierre Matus, “El Ministerio Público y la Política Criminal en una Sociedad Democrática”, 2006, p. 188.

¹⁸ Documento de Noviembre de 2005 de la Comisión de Política Criminal del Ministerio Público, citado en *Ibid.*, p. 189.

ello, y cuándo se espera conseguir los resultados propuestos. A falta de una política anticriminal explícita, la labor de sugerir a otras instituciones políticas públicas en materia de prevención y represión del delito carecerá de un punto de partida sólido y va a estar sujeta a una seria y muy fundada crítica¹⁹.

En este sentido, el Ministerio tiene relación directa con los factores vinculados a los tiempos de duración de las condenas y el número de personas cumpliendo penas privativas de libertad: los resultados de la forma como el Ministerio Público sostiene la acción penal deben considerarse para cuantificar el costo relativo de la comisión de delitos en un tiempo y momentos determinados, costo que, en tanto medida de la capacidad de disuasión del sistema penal, influye en la mayor o menor probabilidad de que estos delitos se cometan²⁰. Esto último es una derivación del modelo de comportamiento criminal desarrollado por Gary Becker (1968)²¹.

¹⁹ Por ejemplo, si bien el Ministerio Público no puede fijar las plantas policiales, su propia política de persecución criminal influye en el factor relativo al número de policías disponibles y a la gestión de su actividad. Ibid.

²⁰ El modelo considera la aplicación efectiva de penas y el tiempo de duración de éstas, como costos que se toman en cuenta a la hora de decidir involucrarse en una actividad criminal. Según este modelo, existe mayor probabilidad de inmiscuirse en una actividad ilícita cuando es menor el costo de hacerlo que de integrarse a actividades legales. Puesto que el costo de integrarse a actividades legales está regulado por la situación económica del país y el capital social que haya acumulado la persona, no está al alcance del Ministerio Público diseñar políticas para su control, y por tanto, para efectos de este análisis debe considerarse una constante. En cambio, el costo probable del delito, que es una función del tiempo y esfuerzo dedicado a su comisión y de la sanción esperada, sí puede (y debiera) ser considerado en la política de persecución penal del Ministerio Público, dado que la sanción esperada es una función compuesta por la probabilidad de ser detenido por el delito, la razón que existe entre el número de detenidos y el de condenados por esa clase de delitos (mientras más se acerca esta razón a 1, más se aumenta el costo del delito), y la clase y duración de la sanción que efectivamente se aplica (mientras más tiempo duran efectivamente las penas privativas de libertad impuestas, más aumenta el costo del delito). Son estos últimos dos aspectos los que el Ministerio Público puede objetivar al establecer las metas de desempeño y otros estímulos. Ibid., p. 194.

²¹ Gary Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach", 1968. Al momento de diseñar sanciones penales óptimas necesitamos un modelo de comportamiento criminal. El modelo puede ser muy simple: una persona comete un delito, porque los beneficios esperados de éste para él superan los costos esperados. Los beneficios son las diversas satisfacciones tangibles (en el caso de los delitos pecuniarios o patrimoniales) o intangibles (en los casos de los llamados delitos pasionales) derivadas del acto criminal. Los costos incluyen varios gastos directos (armas, herramientas, máscaras, etc.), los costos de oportunidad del tiempo del criminal (estudiar, trabajar, ocio, etc.) y los costos esperados del castigo penal. Al respecto ver Richard Posner, "El Análisis Económico del Derecho", 2000, pp. 209-239.

La noción del delincuente como un calculador racional puede parecer para algunos poco realista, sobre todo cuando se trata de explicar la conducta de delincuentes que tienen escasa educación o cuando se está frente al análisis de delitos no pecuniarios. No obstante, el poder de pronóstico de una teoría es una prueba mejor que el realismo de sus supuestos. Literatura empírica reciente, Erlich (1996), Pyle (1995) y Levitt (1996, 1998 y 2004), siguiendo el trabajo de Becker (1968) muestra que los delincuentes responden a los cambios ocurridos en los costos de oportunidad, en la probabilidad de la aprehensión, en la severidad del castigo y en otras variables relevantes como si fuesen efectivamente los calculadores racionales del modelo económico; y esto independiente de si los delitos se cometen por la ganancia monetaria o pasional, por personas bien

Con todo, si bien el Ministerio Público tiene que explicitar una política criminal en forma clara, junto con ser un órgano líder y cooperativo en la coordinación con otras instituciones, ello no puede implicar, por un lado, asumir tareas que no le corresponden, ni descuidar, por el otro, su tarea principal: el ejercicio eficaz y eficiente de la acción penal pública, pues como ya vimos, su acción eficaz tiene un impacto directo en la sanción esperada de los delincuentes (afectando sus costos). Ello tiene consecuencias directas en nuestra preocupación principal, esto es, la manera concreta en que el Ministerio Público está utilizando un instrumento tan fundamental como el archivo provisional.

Esto será en buena medida fruto de las definiciones que deba adoptar el nuevo Fiscal Nacional. En este sentido, se requiere que el próximo Fiscal Nacional sea capaz de armonizar los estándares de aplicación de estos mecanismos: entre los modelos de gestión de cada una de las Fiscalías regionales (y por lo tanto su impacto en las locales) con ciertos estándares mínimos de agotamiento de recursos que tengan los fiscales para asegurarse que el archivo sólo sea utilizado en aquellos casos donde es imposible judicializar.

Por otro lado, si se mira la política criminal nacional es indudable que se debe avanzar hacia la mayor descentralización de las acciones antidelictivas. En este sentido, estamos pensando que mientras la estructura central (Ministerio de Seguridad o Subsecretaría de Seguridad Pública) esté a cargo de la coordinación, generación de información y evaluación de programas antidelictivos locales (sean comunales o de una naturaleza similar), serán los gobiernos locales, en estrecha coordinación con las policías, la comunidad organizada y el Ministerio Público, los actores relevantes en los diagnósticos, diseño de planes e implementación de los mismos en el nivel local.

En este sentido, lo complejo es alcanzar, desde el punto de vista de la persecución criminal y específicamente respecto del uso del archivo provisional, un equilibrio entre los estándares y criterios nacionales y las necesidades y realidades de cada localidad, pues sabemos que un mismo delito puede tener una importancia relativa, impacto y naturaleza muy disímil incluso dentro de una misma localidad, y con mayor razón entre regiones diferentes.

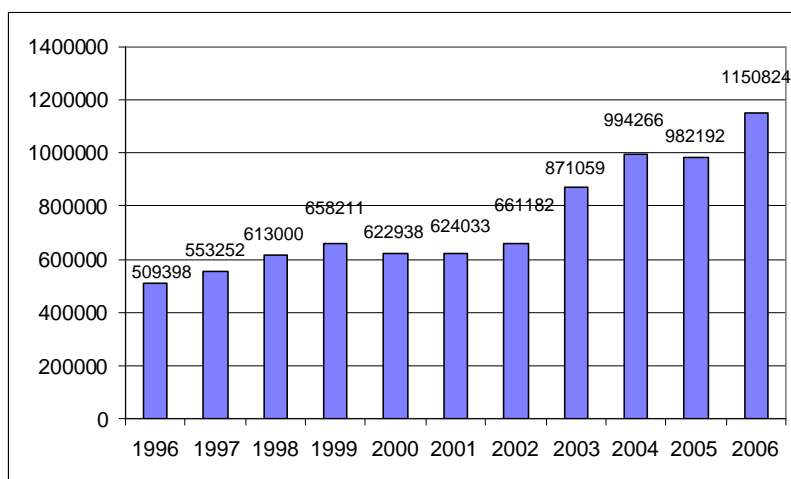
o poco educadas, o por menores. Al respecto ver Isaac Erlich, "Crime, Punishment and the Market for Offenses", 1996; Steven Levitt, "The Effect of Prison Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Overcrowding Litigation", 1996 y, más recientemente, "Understanding Why Crime Fell in the 1990s: Four Factors that Explain the Decline and Six that Do Not", 2004.

Lo hasta aquí dicho respecto del archivo provisional pudiera ser replicado hacia otros términos facultativos, cuestión que implicaría abocarse a una investigación complementaria a ésta. En el fondo, lo que está en juego es la discrecionalidad con la que el Ministerio Público utiliza sus términos facultativos, lo que también se puede observar en otros casos, por ejemplo, los porcentajes significativos de la aplicación de una decisión de no perseverar que se registran en delitos contra la propiedad. En uno y otro caso atenta contra salidas de calidad.

2.2 JUSTICIA CIVIL

Entre 2005 y 2006, el aumento porcentual de los ingresos civiles llegó a 17%, esto es, los ingresos superaron el 1.150.000 (Gráfico N° 4). Más aún, en los últimos 10 años, los ingresos en esta jurisdicción se han más que duplicado.

Gráfico N° 4
Evolución de Ingresos Civiles 1996-2006



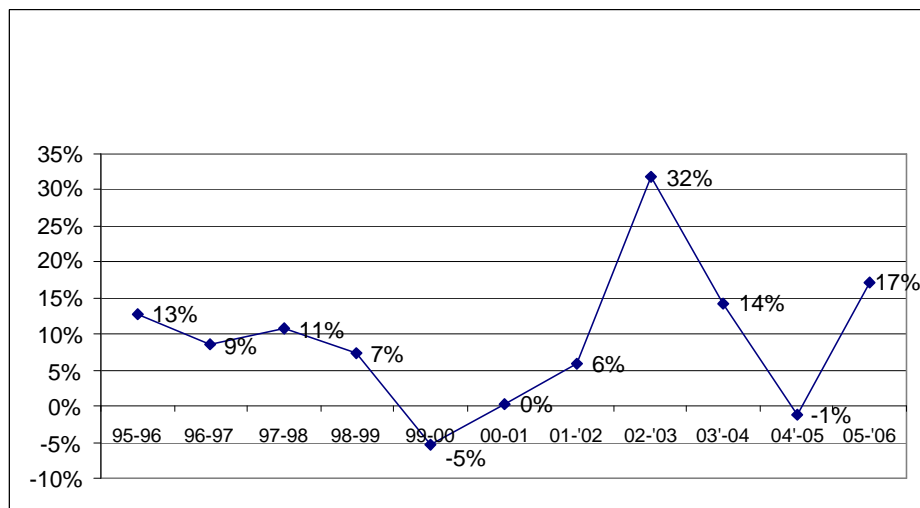
Fuente: Corporación Administrativa del Poder Judicial.

Respecto a las causas de este progresivo y sostenido aumento en el número de ingresos civiles, *a priori* es poco probable equivocarse al sostener que el actual diseño institucional puede tener una responsabilidad importante²².

²² Es fácil intuir que se generan incentivos para abusar del litigio como estrategia de negociación, en la medida que su actual estructura permite dilatar el cumplimiento de las

Asimismo, debe considerarse que los aumentos de los ingresos civiles presentan variaciones importantes en el período analizado (Gráfico N° 5).

Gráfico N° 5
Variación Ingresos Civiles 1996-2006



Fuente: Elaboración propia basada en CAPJ.

Más preocupante aún resulta la evidencia respecto a qué tipos de causas (o materias) están conociendo los tribunales²³.

En el 2006, los juicios de cobranzas²⁴ llegaron al 88,8% de los ingresos civiles nacionales. Además, del total de los ingresos civiles del período 1996-2006, las cobranzas representaron en promedio el 76,2%. (Gráfico N° 6).

Por otra parte, respecto de los asuntos voluntarios (o no contenciosos), se observa que constituyen el 13,5% en el

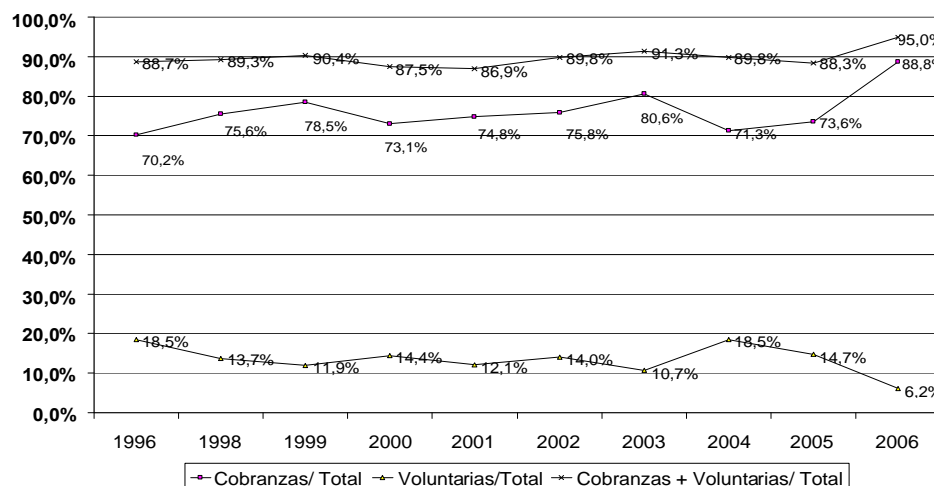
obligaciones o bien, negociar una mejora de condiciones, ofreciéndonos un ejemplo de un sistema procesal que favorece el abuso, vuelve más precarios los derechos y debilita el imperio de la ley.

²³ Los procesos civiles pueden ser agrupados, a *grosso modo*, en asuntos voluntarios y asuntos contenciosos. Los asuntos no contenciosos o voluntarios son las gestiones que se realizan ante un tribunal con el objeto que el juez reconozca una situación determinada y en la que no existe un legítimo contradictor (por ejemplo, la rectificación de una partida de nacimiento o la constitución de propiedad minera). En los asuntos contenciosos, en cambio, existe un derecho que se discute entre dos o más partes y donde se solicita la intervención del juez para dirimirla (por ejemplo, en la existencia de una obligación).

²⁴ En esta categoría se incluyen juicios ejecutivos, gestiones preparatorias y medidas prejudiciales.

promedio 1996-2006, los cuales constituyen un porcentaje relevante de los ingresos civiles totales. En el año 2006 dicha participación llega al 6,2%, cayendo significativamente respecto del 14,7% de 2005. Esta caída se explica fundamentalmente a su vez por el descenso del 8,1% al 0% (163 casos) de las causas de violencia intrafamiliar, las que pasan a ser conocidas en los Tribunales de Familia.

Gráfico N° 6
Incidencia de las Cobranzas y Asuntos Voluntarios sobre Ingresos Civiles Totales 1996-2006



Fuente: Corporación Administrativa del Poder Judicial.

Las estadísticas anteriores confirman la percepción de que los tribunales civiles se están abocando mayoritariamente al conocimiento de materias que no requieren de una decisión jurisdiccional. Este es el caso de los juicios de cobranzas y de los asuntos no contenciosos y, en general, de todos aquellos donde sólo reste la ejecución de una obligación no discutida.

Finalmente, desde el punto de vista de los motivos de término de causas se observa una realidad preocupante (Gráfico N° 7). En efecto, si se analiza la evidencia para el año 2006 los términos “no da curso demanda” y “demanda sin movimiento”, explican casi el 80% de los términos totales, lo que es un aumento considerable desde 2005, cuando llegaron a la ya alta cifra de 65%. Más aún, el

término “demanda sin movimiento” explica prácticamente 2/3 del total de términos del sistema civil, lo que implica precisamente el que es sobreutilizado en la medida en que no tiene ningún costo presentar demanda (excepto los costos legales) y pareciera utilizarse la demanda como estrategia de negociación.

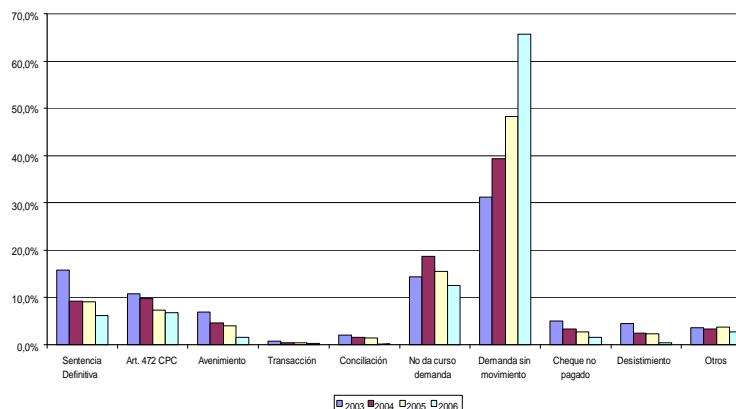
Por otra parte, las sentencias definitivas llegaron en 2006 al 6,2%, cayendo respecto de 2004 y 2005 cuando superaban levemente el 9%. Esto es negativo para el sistema, porque es principalmente a través de este término que los tribunales civiles resuelven controversias jurídicas relevantes entre individuos, interpretando el derecho y sentando jurisprudencia.

En materia de cobranzas, también viene disminuyendo el término del artículo 472 del Código de Procedimiento Civil²⁵, las que en 2003 llegaban casi al 11% y en 2006 fueron inferiores al 8%.

Igualmente, sorprende que mecanismos de negociación de las partes de naturaleza transaccional –avenimiento, transacción y conciliación– no solamente dejan de tener importancia relativa, sino que crecientemente se acercan a la irrelevancia. Entre éstos destaca el avenimiento, el cual en 2003 llegaba al 7% y en 2006 llega al 1,5%.

²⁵ Es definido en dicho precepto como “Si no se oponen excepciones, se omitirá la sentencia y bastará el mandamiento de ejecución para que el acreedor pueda perseguir la realización de los bienes embargados y el pago, de conformidad a las disposiciones del procedimiento de apremio”.

Gráfico N° 7
Tipos de Términos Civiles 2003-2006



Fuente: Corporación de Administración del Poder Judicial.

Desde una perspectiva de largo plazo, y asumiendo que se observa un cambio en la metodología de presentación de los datos desde 2003 por la CAPJ, lo que no hace perfectamente comparables las estadísticas 2000-2002 con el periodo 2003-2006²⁶, los comentarios anteriores parecen ser reafirmados. En este sentido, se ha consolidado la menor participación relativa de las sentencias definitivas –con los costos en certeza jurídica antes enunciados–, como asimismo la participación de los términos de naturaleza transaccional (Cuadro N° 7).

Cuadro N° 7
Términos Civiles 2000-2006

TERMINOS CIVILES 2000-2006							
Término	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Sentencia Definitiva	9,8%	13,8%	10,1%	15,9%	9,1%	9,1%	6,2%
Art. 472 CPC	8,6%	8,4%	5,9%	10,8%	9,7%	7,4%	6,7%
Avenimiento	4,1%	6,0%	4,3%	6,9%	4,5%	4,1%	1,5%
Transacción	0,3%	0,5%	0,4%	0,7%	0,4%	0,4%	0,2%
Conciliación	1,3%	1,8%	1,3%	2,0%	1,5%	1,4%	0,1%
No da curso demanda				14,3%	18,7%	15,5%	12,5%
Demanda sin movimiento				31,2%	39,4%	48,2%	65,7%
Cheque no pagado				5,0%	3,4%	2,7%	1,6%
Desistimiento	1,1%	3,8%	1,9%	4,4%	2,4%	2,2%	0,4%
Abandono	1,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
Archivadas	62,4%	61,2%	61,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Incompetencia	0,3%	0,4%	0,4%	0,6%	0,4%	0,5%	0,2%
Retiro	2,2%	3,4%	2,1%	3,9%	6,4%	4,0%	1,5%
Subtotal	91,8%	100,0%	88,2%	96,4%	96,8%	96,2%	97,2%
Otros	8,2%	0,0%	11,8%	3,6%	3,2%	3,8%	2,8%
Total términos	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Total términos	762301	563918	846147	584059	876539	827862	1041029

Fuente: Corporación Administrativa del Poder Judicial.

²⁶ Obsérvese por ejemplo las causas archivadas: un 62,4% en 2000 y un 0% en 2006.

2.3 JUSTICIA LABORAL

2.3.1 Composición ingresos y términos laborales

En 2006, el total de los ingresos laborales llegaron prácticamente a los 200.000. De estos, 130.000 se registraron en lo que hoy podemos denominar la jurisdicción propiamente laboral²⁷, mientras que los nuevos tribunales de cobranza laboral y provisional (especializados) en 2006 recibieron más de 67.000 ingresos. (Cuadro N° 8).

Cuadro N° 8
Ingresos Laborales 2000-2006

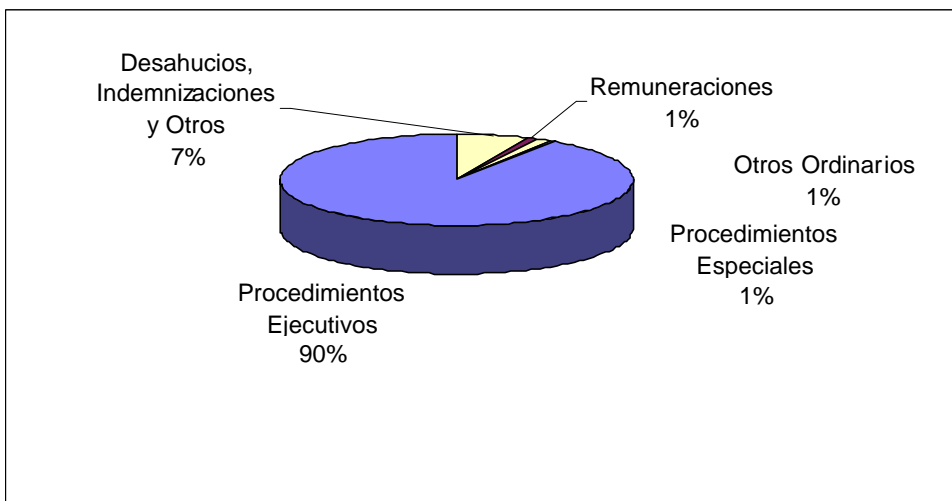
INGRESOS LABORALES 2000-2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Accidentes y Enfermedades Profesionales	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%
Desafueros	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%	0,6%	1,0%
Desahucios, Indemnizaciones y Otros	6,5%	8,4%	7,9%	8,2%	8,0%	6,2%	10,0%
Fueros	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Imposiciones	0,2%	0,4%	0,2%	0,6%	0,4%	0,4%	0,6%
Pensiones	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Reclamos Multas Administrativas	0,3%	0,5%	0,6%	0,8%	0,9%	0,8%	1,6%
Remuneraciones	0,8%	1,1%	1,0%	0,9%	0,9%	0,7%	0,8%
Otros Ordinarios	1,4%	2,5%	3,1%	4,0%	4,2%	3,5%	5,6%
Procedimientos Especiales	0,5%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Gest.Preparatorias y Prejudiciales	0,1%	0,8%	0,5%	0,2%	0,1%	0,3%	0,2%
Procedimientos Ejecutivos	88,7%	84,3%	84,6%	84,2%	84,5%	87,0%	79,6%
TOTAL CAUSAS DE MENOR CUANTIA	0,8%	1,0%	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
INGRESOS TOTALES	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
INGRESOS TOTALES	225075	179660	183705	171513	173250	212071	129719

Fuente: Corporación Administrativa Poder Judicial

Si se analiza la composición de los ingresos propiamente laborales, se puede observar que entre 2000 y 2006 ésta ha sido relativamente estable. Mientras que en 2000, los principales ingresos dicen relación con Procedimientos Ejecutivos (88,7%) y Desahucios, Indemnizaciones y Otros (6,5%) (Gráfico N° 8), en 2006 los principales ingresos son igualmente Procedimientos Ejecutivos (79,6%) y Desahucios, Indemnizaciones y Otros (10%). (Gráfico N° 9). Los ingresos Otros Ordinarios también han sido importantes en el período analizado, pasando desde 2000 a 2006 del 1,4% al 3,5% de los ingresos.

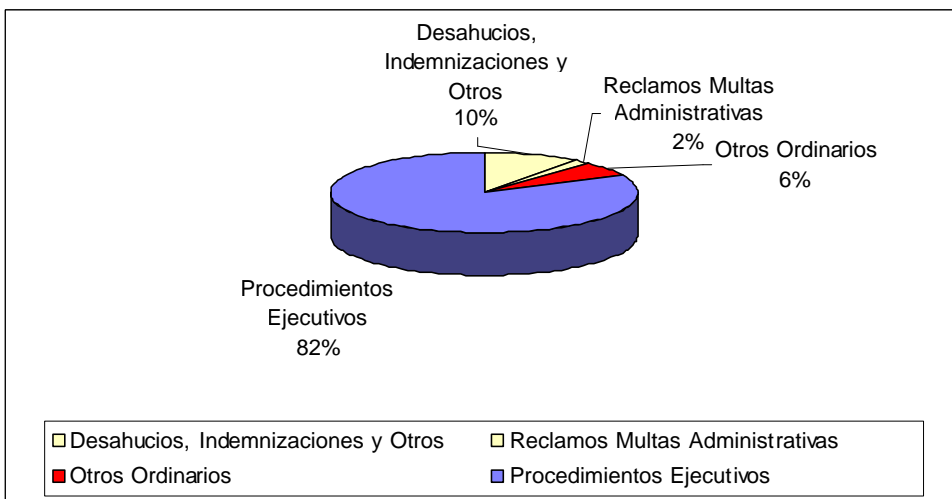
²⁷ En esta cifra existe una discrepancia entre la información entregada por la CAPJ y la existente en la Memoria del Poder Judicial. En esta última, los ingresos llegan a 146.000, lo que importa que la disminución de ingresos entre 2005 y 2006 llegue a 33%.

Gráfico N° 8
Ingresos Laborales 2000



Fuente: CAPJ.

Gráfico N° 9
Ingresos Laborales 2006



Fuente: CAPJ.

Por otro lado, desde el punto de vista de los términos laborales se pueden observar algunas semejanzas respecto de la jurisdicción civil. Así, los términos Demanda sin Movimiento se han mantenido desde el 2003 en torno al 50%, lo que refleja, por un lado, la idea de abusar del litigio como estrategia de negociación, y por otro,

una suerte de deserción o aburrimiento de un sistema lento y congestionado.

Desde el punto de vista de las sentencias, éstas se han mantenido desde 2003 en torno al 9% y 10%. Asimismo, los términos del artículo 472 del CPC son también relevantes, superando el 20%, y en 2006 disminuyen en forma relevante, llegando al 11,3%, fruto de los nuevos tribunales especiales de cobranza laboral. (Cuadro N° 9 y Gráfico N° 10).

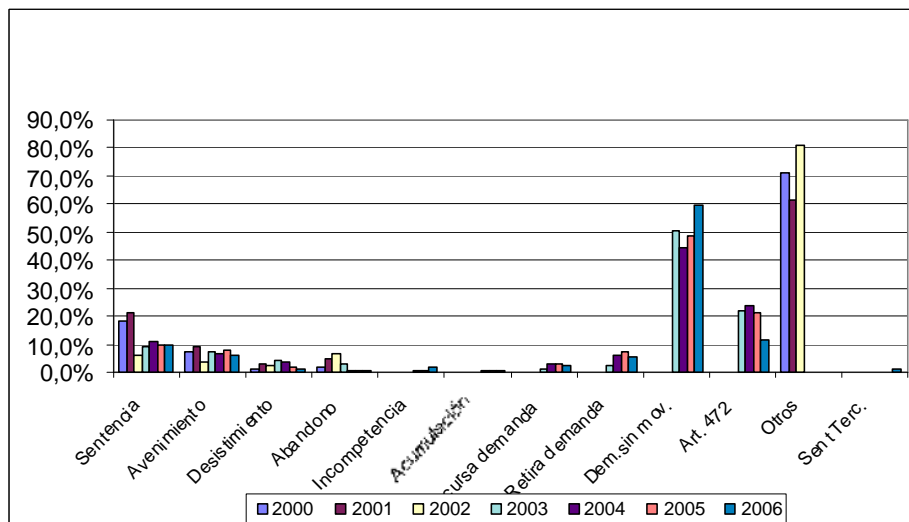
Cuadro N° 9
Términos Laborales 2000-2006

Año	Sentencia	Avenimiento	Desistimiento	Abandono	Incompetencia	Acumulación
2000	18,5%	7,2%	1,0%	1,9%	0,2%	0,0%
2001	21,6%	9,3%	2,8%	4,9%	0,2%	0,0%
2002	6,3%	3,8%	2,2%	6,6%	0,2%	0,0%
2003	9,3%	7,0%	4,3%	3,0%	0,2%	0,2%
2004	11,0%	6,5%	3,9%	0,6%	0,4%	0,5%
2005	9,5%	7,7%	1,9%	0,3%	0,4%	0,4%
2006	9,9%	5,9%	1,2%	0,6%	1,9%	0,5%

Año	No cursa demanda	Retira demanda	Demanda sin mov.	Art.472	Otros	Sent. Terc.
2000	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	71,2%	0,0%
2001	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	61,3%	0,0%
2002	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	80,8%	0,0%
2003	1,4%	2,6%	50,3%	21,7%	0,0%	0,0%
2004	3,0%	5,9%	44,5%	23,6%	0,0%	0,0%
2005	2,8%	7,1%	48,7%	21,2%	0,0%	0,0%
2006	2,5%	5,4%	59,7%	11,3%	0,0%	1,1%

Fuente: Corporación Administrativa Poder Judicial.

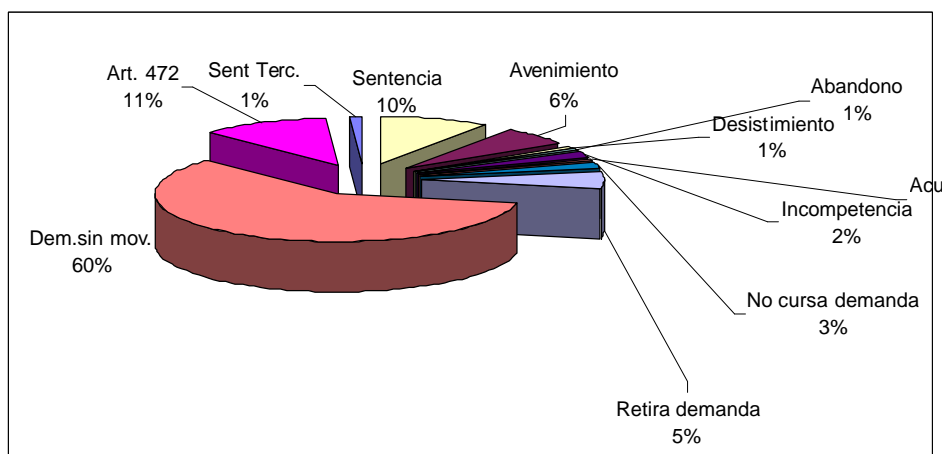
Gráfico N° 10
Evolución Términos Laborales 2000-2006



Fuente: CAPJ.

Si se analizan los términos sólo respecto de 2006, se puede observar que en su composición destacan los de demanda sin movimiento (60%), artículo 472 (11%), sentencia (10%), avenimiento (6%) y retira demanda (5%). (Gráfico N° 11).

Gráfico N° 11
Términos Laborales 2006



Fuente: CAPJ.

2.3.2 La “Nueva” Justicia Laboral

La evidencia presentada, respecto a que cerca del 80% de las causas que ingresan a los juzgados del trabajo son de cobranza previsional o procedimientos ejecutivos –y que ha generado históricamente una carga de trabajo excesiva, trayendo congestión y dilación en los procesos–, fue fundamental para una serie de reformas orgánicas y procedimentales en esta jurisdicción. Por ejemplo, un reciente estudio estimó que la tramitación en primera instancia de una causa ejecutiva de cobranza previsional demora en promedio aproximadamente 1,5 años, lo que, sumado al alto grado de deserciones o abandonos de procedimientos existentes, genera una lentitud en la tramitación de estas materias²⁸.

Es así como el 16 de mayo de 2005 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 20.022, “que crea los juzgados laborales y juzgados de cobranza laboral y previsional”, que tiene por objeto agilizar, a través de la creación de nuevos Tribunales Laborales y Tribunales especializados en materia de cobranza laboral y previsional, la solución de conflictos en este tipo de asuntos. La ley duplicó los 20 juzgados de letras del trabajo, dejándolos en 40, y creó 9 jueces de cobranza laboral y previsional. Estos últimos comenzaron a funcionar en marzo de 2006 en las Cortes de Apelaciones de Santiago, San Miguel, Concepción y Valparaíso.

En la misma fecha fue publicada la Ley N° 20.023, que establece un procedimiento ejecutivo de cobranzas previsionales. Asimismo, debe considerarse la Ley N° 20.087 que modifica el procedimiento ordinario laboral²⁹.

Este conjunto de reformas legales, orgánicas y procedimentales, constituyen la denominada Reforma a la Justicia Laboral o Nueva Justicia Laboral, reformas que han buscado hacerse cargo de las falencias existentes en dicha jurisdicción.

Con todo, los nuevos tribunales laborales y el nuevo procedimiento laboral, tras postergación en el Congreso,

²⁸ CEJA (2007).

²⁹ Las modificaciones apuntan al libro V del Código del Trabajo con base a los siguientes ejes: (1) **Nuevo Procedimiento Laboral**: basado en los procesos formativos del proceso laboral, esto es, oralidad, publicidad, concentración, intermediación, impulso procesal de oficio, celeridad, buena fe y gratuidad. Se contempla la presentación de la demanda que debe ser escrita. (2) **Procedimiento de tutela de derechos fundamentales**: consiste en un procedimiento cautelar para las situaciones que con ocasión de la relación de trabajo, se vean afectados los derechos fundamentales de los trabajadores; y (3) **Procedimiento Monitorio**: se establece para causas de mínima cuantía iniciadas por reclamo ante la Inspección del Trabajo. Al respecto ver CEJA (2007).

comenzarán a funcionar el 1 de marzo de 2008 (inicialmente comenzarían a regir desde el 1 de marzo de 2007)³⁰.

La citada postergación no estuvo exenta de polémicas. Las razones de ella parecieron un tanto ambiguas, puesto que a las reales razones detrás de ésta (dotación de tribunales y jueces), el Ministerio de Justicia agregó la necesidad de realizar modificaciones procedimentales, la creación de una Defensoría Laboral, entre otras.

Desde el punto de vista de las reformas en justicia, ésta fue la segunda gran postergación durante este mandato, después de lo ocurrido con la nueva institucionalidad penal adolescente (postergada desde junio de 2006 a 2007)³¹.

Al igual que en el caso de la reforma a los Tribunales de Familia – donde desde julio de 2006 se discute la “reforma a la reforma” –, la reforma a la justicia laboral no consideró los aspectos fundamentales que fueron la base del éxito de la reforma procesal penal; entre ellos, la gradualidad en la implementación, lo que mejoraba las curvas de aprendizaje y generaba un catálogo de buenas prácticas, así como también de errores previos, para los procesos posteriores; un intenso trabajo de diseño e ingeniería del funcionamiento del nuevo sistema, basado en proyecciones de demanda y una distribución ordenada; la estimación de costos, que es clave para una planificación acertada; las deficiencias en la capacitación de jueces y funcionarios; el retardo por parte del Ministerio de Justicia en los nombramientos de jueces; y los defectos en los procedimientos reformados, entre otros.

Finalmente, en esta materia se deben destacar dos iniciativas. En primer lugar, el Proyecto de Interconexión, que está siendo implementado desde octubre de 2006 en los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago y San Miguel, y un sistema de interconexión con la Administración de Seguros de Cesantía, AFC. La iniciativa busca agilizar el traspaso y distribución de causas a través de la entrega de información

³⁰ Más aún, en un par de días la postergación pasó desde los 6 meses al año, (según el proyecto de ley finalmente enviado por el Ministerio), reflejó de la falta de claridad dicha cartera para enfrentar la postergación.

³¹ A esto, se sumaron los problemas que ha tenido el funcionamiento de los nuevos tribunales de familia y el proceso de construcción de las 10 nuevas cárceles concesionadas que, en lugar de estar en operación en marzo de 2006 como se comprometió en su momento el ex Presidente Ricardo Lagos, estarán disponibles recién el año 2010.

electrónica. El proyecto de interconexión se está desarrollando también con otras instituciones de previsión social como AFPs y Cajas de Compensación.

En segundo lugar, y en la misma línea de mejoramiento tecnológico, desde marzo de 2006, los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional cuentan con computadores de atención para público general, lo que además permite a los abogados extraer resoluciones judiciales en forma digital³².

2.4 JUSTICIA DE FAMILIA

La nueva justicia de familia entró en vigencia en octubre de 2005³³, contemplando nuevos procedimientos orales, flexibles, concentrados y sin intermediarios entre el juez y las partes. A ello se suma la creación de consejos técnicos compuestos de un número variable de especialistas en asuntos de familia e infancia, que asesorarán al juez en la comprensión de hechos y situaciones que se le presenten.

En esta reforma se invirtieron 58.500 millones de pesos para los nuevos tribunales; se habilitaron 60 tribunales especializados en familia; se crearon 258 cargos de jueces de familia, sumados a 77 jueces de letras que mantienen competencia en la materia, lo que implica un aumento de 500% en los jueces dedicados a estos asuntos. A ello se suma la creación de nuevos cargos administrativos³⁴.

2.4.1 Estadísticas: Ingresos y Términos

Desde el punto de vista de los ingresos, se puede observar que mientras en los primeros tres meses de implementación, esto es enero-diciembre 2005, el sistema recibía cerca de 95.000 causas, en 2006 esta cifra superó los 403.000.

En este sentido, las cifras de ingresos de 2006 comienzan a consolidar el conjunto de materias más relevantes para el sistema.

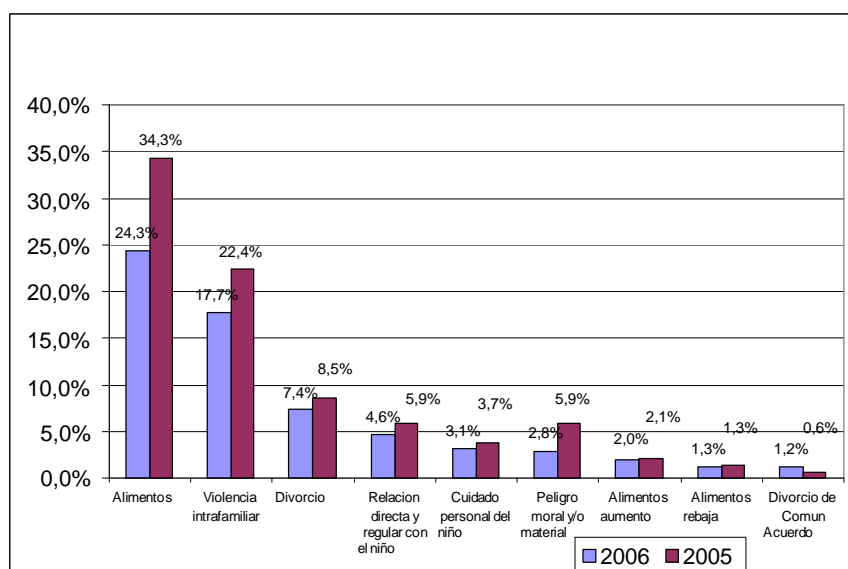
³² Al respecto ver Memoria del Poder Judicial 2006, p. 20.

³³ La Ley de Tribunales de Familia fue promulgada el 30 de agosto de 2004. Las normas transitorias contemplaban un período de vacancia legal de un poco más de un año, pues esta ley comenzaría a regir a partir del 1 de octubre de 2005.

³⁴ UDP (2006) p.3.

En este sentido, excluyendo los exhortos (que representan el 9,5% de los ingresos, los ingresos más significativos –y que pueden compararse con la actividad de 2005– son: alimentos (24,3%), violencia intrafamiliar (17,7%) y divorcio (7,4%). Menos significativo, aunque igualmente relevante en términos de su participación relativa en los ingresos, encontramos relación directa y regular con el niño (4,6%), cuidado personal del niño (3,1%), peligro moral y/o material (2,8%); aumento de alimentos (2%); rebaja de alimentos (1,3%) y divorcio de común acuerdo (Gráfico N° 12).

Gráfico N°12
Evolución Ingresos Tribunales de Familia 2005-2006



Fuente: CAPJ.

Por otra parte, desde el punto de vista de los términos, si se analiza el primer año de funcionamiento de la nueva jurisdicción de familia (octubre 2005-septiembre 2006), se observa que llegan a 115.630, y desde el punto de vista de su composición los mayores términos se encuentran en causas contenciosas (43%), medidas de protección (22,6%), violencia intrafamiliar (22,1%). Estos tres tipos de causas concentran el 88% de los términos del sistema.

En esta materia, si se analiza la distribución de los términos se observa que los términos cuantitativamente más relevantes son en

el período: sentencias (47,5%), transacciones (11,1%) e incompetencia (10,8). La importancia relativa de las sentencias pudiera parecer a primera vista positiva; sin embargo, no se puede olvidar que el período que estamos analizando –sobre la base de la información dada por la Corporación Administrativa del Poder Judicial–, muestra los términos del período octubre 2005-septiembre 2006, lo que impide cruzar esta información con la información de ingresos que hemos presentado. Si asumimos ingresos anuales de 400.000 causas, términos de 115.000 representan el 29%, y consecuentemente, las sentencias pasarían a ser cercanas, entonces, al 14% del total de ingresos. Ello la transforma en una estadística bastante similar –aunque mejor, sigue siendo no tan positiva– a lo que sucede por ejemplo en la jurisdicción civil, asumiendo que las sentencias son deseables, porque interpretan las normas de fondo en materia de familia, entregando certeza jurídica a la sociedad en este ámbito.

Asimismo, se observan como términos relevantes el avenimiento (6,7%), la conciliación (7,1%) y la transacción (11,1%).

Cuadro N° 10
Términos de Tribunales de Familia
Oct. 05- Sept. 06

TERMINOS TRIBUNALES DE FAMILIA OCT 05-SEPT 06								
tipo de causa	abandono	avenimiento	conciliación	desistimiento	incompetencia	sentencia	transacción	TOTAL
voluntaria	317	11	7	269	185	4111	125	5025
violencia intra familiar	2003	58	275	3925	5923	13184	167	25535
transacción	77	130	30	34	40	3795	3973	8079
medidas de protección	0	92	105	916	4200	20875	0	26188
cumplimiento	22	48	19	8	64	2	22	185
contenciosa	6360	7461	7791	5283	2054	12222	8582	49753
adopción	15			48	18	782	2	865
TOTAL	8794	7800	8227	10483	12484	54971	12871	115630

Fuente: Corporación Administrativa del Poder Judicial

Cuadro N° 11
Términos en Tribunales de Familia
Oct. 05- Sept. 06

TERMINOS TRIBUNALES DE FAMILIA OCT 05-SEPT 06								
tipo de causa	abandono	avenimiento	conciliación	desistimiento	incompetencia	sentencia	transacción	TOTAL
voluntaria	6,3%	0,2%	0,1%	5,4%	3,7%	81,8%	2,5%	4,3%
violencia intra familiar	7,8%	0,2%	1,1%	15,4%	23,2%	51,6%	0,7%	22,1%
transacción	1,0%	1,6%	0,4%	0,4%	0,5%	47,0%	49,2%	7,0%
medidas de protección	0,0%	0,4%	0,4%	3,5%	16,0%	79,7%	0,0%	22,6%
cumplimiento	11,9%	25,9%	10,3%	4,3%	34,6%	1,1%	11,9%	0,2%
contenciosa	12,8%	15,0%	15,7%	10,6%	4,1%	24,6%	17,2%	43,0%
adopción	1,7%	0,0%	0,0%	5,5%	2,1%	90,4%	0,2%	0,7%
TOTAL	7,6%	6,7%	7,1%	9,1%	10,8%	47,5%	11,1%	100,0%

Fuente: Corporación Administrativa del Poder Judicial

2.4.2 Problemas de Diseño e Implementación de la Reforma

La subestimación de la carga de trabajo ha tenido un efecto devastador. Mientras las proyecciones iniciales calcularon en un rango de ingreso de causas de entre 161 y 185 mil para el primer año, en la realidad esta cifra bordeó las 400.000. El actual nivel de ingreso de causas ha importado que se generen tiempos de espera de entre cinco y seis meses entre la interposición de la demanda y la primera audiencia con el juez. Asimismo, en promedio entre 40% y 50% de las audiencias programadas no se realizaban por diversas razones³⁵.

Asimismo, otros factores que afectaron tanto el diseño original de la reforma, como el proceso de implementación fueron:

- **Gradualidad.** El diseño original de esta reforma contemplaba una puesta en marcha gradual de los Tribunales de Familia en todo Chile, siguiendo la experiencia de la reforma procesal penal. Sin embargo, diversas causas llevaron a optar por una puesta en marcha simultánea a lo largo del país, pero con un ingreso gradual de las dotaciones de personal. Así, en tan sólo 13 meses, no sólo debían habilitarse 60 tribunales especiales y seleccionar a sus jueces y funcionarios, sino que también era necesario capacitarlos
- **Mediación.** El proyecto original consideraba la mediación como un mecanismo obligatorio, pero en el Congreso esta solución quedó a voluntad de los afectados o a sugerencia del juez. La idea era permitir que, una vez tomados los acuerdos, se resolviera rápidamente en una sola audiencia una causa. Las mismas estimaciones originales aseguraban que un 25% de los conflictos se resolvería gracias a la mediación, evitando su llegada a la audiencia con el juez. Pero la realidad indicó que menos de un 2% de los demandantes utiliza este mecanismo para evitar la entrada al tribunal.
- **Facultades y Rol del Administrador del Tribunal.** Producto de la experiencia de la reforma procesal penal sabemos de la resistencia de los jueces para permitir que su tiempo sea objeto de gestión por parte de los administradores, lo que por otra parte es condición de la eficiencia en la programación de audiencias. La ley guardó silencio sobre este difícil tema

³⁵

UDP (2006) p. 15.

dejando entonces indefinida la cuestión básica que estructura al nuevo sistema de gestión que se intentó establecer³⁶.

- **Falencias en el ámbito de la gestión y administración del despacho judicial.** En buena medida fruto de este rol disminuido que tienen los administradores de tribunal, y su incapacidad de manejar la agenda de audiencias de los jueces, ellas se caracterizan por su lentitud. Mientras en lo penal un juez puede ver hasta 20 causas diarias, en lo familiar alcanza a atender un máximo de 8.
- **Patrocinio de abogado.** A pesar de ser una innovación interesante, el desconocimiento de los procesos judiciales por parte de los ciudadanos demandantes junto a un sistema que no facilita la participación de ellos en los procesos, en un esquema general de puesta en marcha con dificultades, ha forzado a los jueces a invertir más tiempo en las audiencias e involucrarse más de lo esperado con las partes.
- **Modificaciones legales sustantivas.** Durante el año 2005 hubo varias modificaciones en las leyes sustantivas que rigen materias vinculadas con la jurisdicción familiar que tendieron a aumentar la competencia de este sistema o que al menos facilitaron la judicialización de parte de estos conflictos, todo lo cual también se traduciría en un aumento esperable de la carga de trabajo del sistema³⁷.

2.4.3 Proyecto de “Reforma a la Reforma”.

Frente a ello, en agosto de 2005 el Gobierno presentó un proyecto de ley de “reforma a la reforma” que introduce cambios, tanto en lo orgánico como en lo procedimental, que buscan mejorar la organización y gestión de esta jurisdicción³⁸. Entre las modificaciones propuestas se encuentran:

³⁶ Idem p. 5.

³⁷ Por ejemplo la Ley 20.066 sobre violencia intrafamiliar, que significó un perfeccionamiento respecto de la Ley 19.325 del año 1994 y la aprobación de la nueva Ley de Matrimonio Civil número 19.947 y la Ley 20.030, publicada el 5 de julio del año 2005, que perfeccionó la ley sobre filiación, facilitando los procesos de reconocimiento de paternidad.

³⁸ CEJA (2007).

- Aumento en el número de jueces de familia, de 258 a 289 a lo largo de todo el territorio nacional.
- Creación de una nueva unidad administrativa: la unidad de cumplimiento, que será la encargada de desarrollar las gestiones necesarias para la adecuada ejecución de las resoluciones judiciales que, dentro del ámbito del procedimiento de familia, se caracterizan por requerir de un cumplimiento sostenido en el tiempo, que se agrega a la estructura actual, conformada por cuatro unidades administrativas, esto es, sala, atención de público, administración de causas y servicios.
- Fortalecimiento de la función del administrador, mediante la creación del cargo de jefe de unidad de servicios en todos los juzgados de familia del país, y el de jefe de unidad de causas, en juzgados de mayor tamaño.
- Refuerzo administrativo con la introducción de 174 nuevos funcionarios al sistema.
- Inclusión de un control de admisibilidad de las denuncias, demandas y requerimientos.
- Asistencia letrada obligatoria.
- Escrituración del periodo de discusión.
- Mediación previa y obligatoria en determinadas materias (derechos de alimentos entre padres e hijos; tuición y régimen de visitas de los hijos).
- En casos de violencia intrafamiliar se podrá archivar el caso provisionalmente, y las partes afectadas podrán solicitar la reapertura cuando se cuente con nuevos antecedentes que ayuden al caso.
- Se podrá notificar sin la necesidad de autorización judicial previa.

Uno de los temas que tiene paralizada la discusión de este proyecto, y en general la discusión sobre las reformas necesarias a la nueva justicia de familia, dice relación con el número de jueces y funcionarios adicionales requeridos. Ello importó una nueva (y fuerte) disputa entre el Ministerio de Justicia y la Corte Suprema. Mientras la Corte pidió 240, el Ministerio de Justicia presentó una indicación al proyecto de ley anterior en el Senado aumentando en sólo 31. La diferencia en nuevos juzgados también es relevante: 105 la Corte, 60 el Gobierno. También en funcionarios: 2.815 la Corte, 1.642 el Gobierno.

Pero en el corazón del debate parece estar ausente la discusión de principios económicos mínimos como escasez y eficiencia. Los recursos públicos, como todo recurso, son escasos y con usos alternativos. Lo que utilicemos en justicia de familia, dejamos de utilizarlo en justicia laboral o justicia civil; pero también en otras áreas prioritarias como educación, superación de la pobreza o salud. Así, antes del mero aumento de recursos (sea en funcionarios, equipos o remuneraciones), debemos evaluar la eficiencia actual del sistema, esto es, cuán bien se están utilizando los actuales recursos, para así poder evaluar la necesidad de contar con más.

En un sistema oral la principal actividad del juez es presidir audiencias y decidir los casos sobre la base del debate producido en ellas. La poca evidencia existente³⁹ muestra que el tiempo que los jueces dedican a la realización de las audiencias corresponde a una porción menor de su jornada diaria de trabajo. En consecuencia, el retraso en la programación de audiencias no depende tanto de que las agendas de audiencias estén copadas, sino que los jueces en la práctica están dedicando la mayoría de su tiempo a funciones jurisdiccionales o administrativas fuera de audiencia. Como se puede apreciar, el tema entonces no pasa necesariamente por tener más jueces, sino más bien por contar con más horas de jueces dedicadas a las audiencias, una clara distribución de roles al interior de cada juzgado y la eliminación de algunas prácticas que provienen más de la lógica de los sistemas escritos previos que del nuevo diseño procesal. En la medida que esto no sea resuelto, el sistema presentará problemas estructurales para hacerse cargo de la demanda que reciba en el futuro, aun cuando exista aumento de recursos humanos.

2.5 JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Tras las modificaciones introducidos por la Ley N° 20.050 (agosto de 2005), el Tribunal Constitucional vio aumentadas sus competencias.

Entre éstas, se puede mencionar el control represivo de la constitucionalidad, a través del recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, pudiendo declarar la inaplicabilidad de un

³⁹ UDP. (2006) p. 19.

precepto legal que corresponda emplear en la decisión de cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial. Además se concentra en dicha magistratura el recurso de inconstitucionalidad con efecto *erga omnes*. Entre otras facultades conferidas destacan a su vez el control de constitucionalidad de los auto acordados dictados por la Corte Suprema, Cortes de Apelaciones y Tribunal Calificador de Elecciones, que versen sobre materias constitucionales o propias de ley orgánica constitucional y el control preventivo de tratados internacionales que contengan normas orgánico constitucionales⁴⁰.

Desde el punto de vista estadístico, las nuevas competencias tendrán impacto en la carga de trabajo del tribunal, lo que se evidencia en el análisis de las estadísticas de 2006. Ello además importa que se comience a producir información más sofisticada, y medible cuantitativamente, respecto de una jurisdicción que tiene a su cargo temas de trascendental importancia para la vida social.

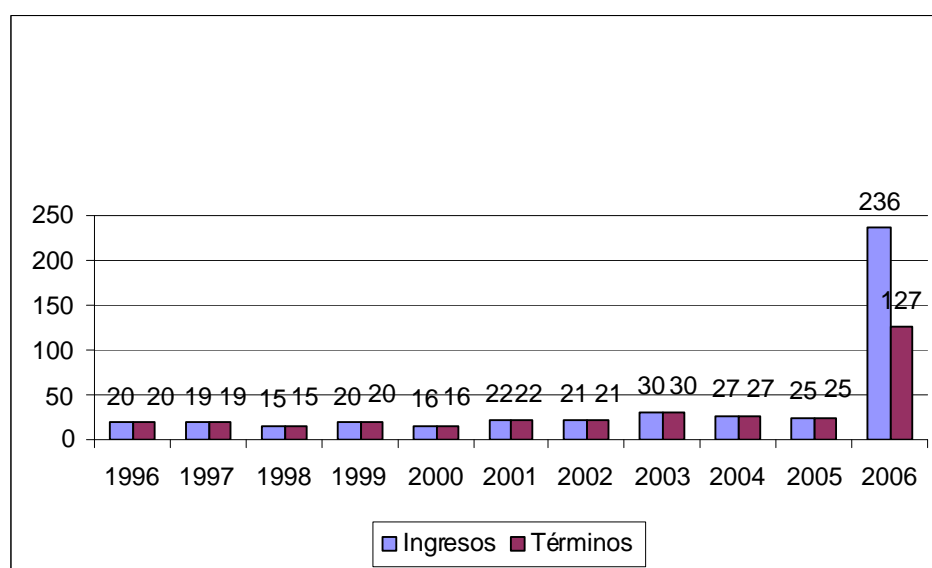
En este sentido, si se analizan los ingresos y términos del 2006, se observa que mientras los primeros llegan a 236, los segundos quedan en 12. (Gráfico N° 13). Esto es relevante desde el punto de vista de la carga de trabajo de un tribunal, que prácticamente parte con carga "0" y, por lo tanto, los rezagos generan un *stock* futuro, situación que se debe monitorear y eventualmente corregir sea mediante modificaciones a la forma de trabajo del TC, como a racionalizar el recurso "TC" en el conocimiento de aquellos casos más relevantes. En esta materia, operan los mismos criterios con que hemos analizado en el primer informe el rol de la Corte Suprema en el sistema jurídico chileno.

En efecto, si los ingresos siguen aumentando en los próximos años, el TC se verá en la obligación de volverse más selectivo y "discriminar" entre los asuntos presentados. Lograr el equilibrio entre la protección de las garantías fundamentales y una carga de trabajo racional y eficiente (que se conozcan sólo las controversias constitucionales más relevantes), estará en la agenda pública de mediano plazo del Tribunal. Es por ello que es probable que las inadmisibilidades sigan aumentando en el futuro, y por la vía de estándares jurisprudenciales comiencen a descartarse recursos por la vía formal. Este tipo de mecanismos de filtro tiene sentido en la medida en que no sean sujetos a mera arbitrariedad, pero en

⁴⁰ CEJA (2007).

donde se garantice el efecto externalidad de los fallos que se dicten, esto es, que los pronunciamientos en aquellos temas relevantes sienten precedentes que operen en “cascada” en la protección de todos los ciudadanos. Más aún, con un instrumento tan poderoso y *erga omnes* como la declaración de inconstitucionalidad de una norma.

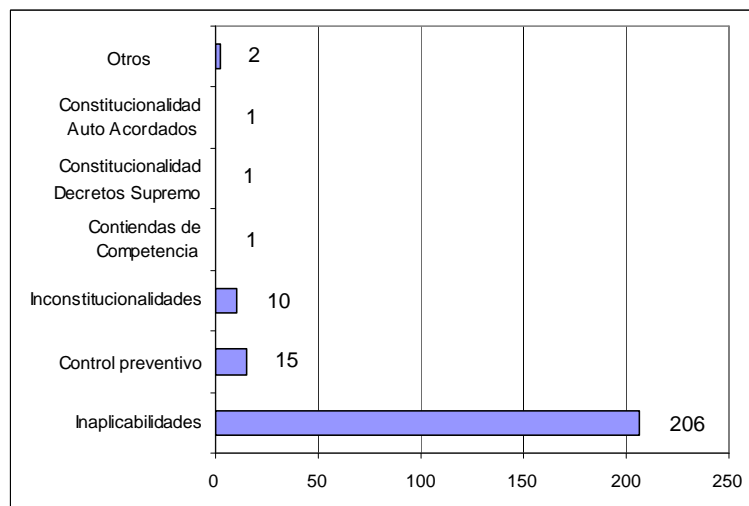
Gráfico N° 13
Evolución Ingresos y Términos Tribunal Constitucional
1996-2006



Fuente: Memoria Tribunal Constitucional 2006.

Si se analizan los ingresos del Tribunal Constitucional por materia en 2006, se puede observar el enorme impacto que ha tenido el traspaso desde la Corte Suprema de los recursos de inaplicabilidad al TC (Gráfico N° 14).

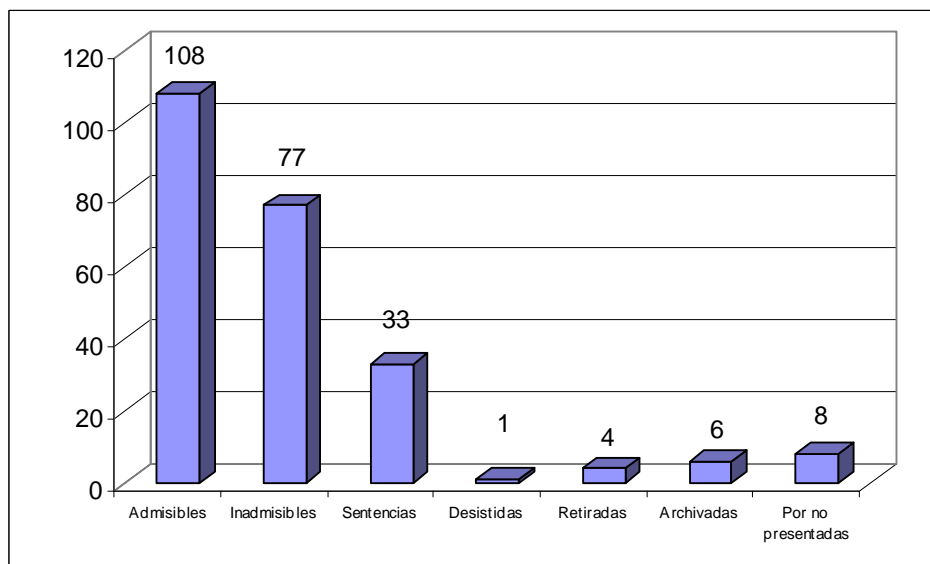
Gráfico N° 14
Ingresos Tribunal Constitucional por Materia 2006



Fuente: Memoria Tribunal Constitucional 2006.

El aumento explosivo de los ingresos –con la consecuencia de que si no son resueltos los recursos, comienza a acumularse un *stock* de causas pendientes–, unido al aumento de las inaplicabilidades, ambas cuestiones que son básicamente causa-efecto, tienen un impacto en el tipo de pronunciamiento del TC, y sobretodo en aquellos recursos que son declarados inadmisibles (77). (Gráfico N° 15).

Gráfico N° 15
Tipo de Pronunciamiento TC 2006



Fuente: Memoria Tribunal Constitucional 2006.

Finalmente, cabe destacar que actualmente se encuentra pendiente la modificación a la ley orgánica del Tribunal Constitucional, la que regula las nuevas atribuciones de esta judicatura. Se han generado reglas procesales previas para algunas tramitaciones y dictado auto acordados en materias como integración de salas, distribución de causas, atención de público y turnos. Entre los aspectos principales que contiene este proyecto destacan los referidos a publicidad, funciones de salas y tribunal pleno, abogados integrantes, régimen de incompatibilidades, plazos, alegatos, planta de personal, además de los procedimientos específicos para el ejercicio de las nuevas facultades que se le confieren a la judicatura.

III. CONCLUSIONES

El presente documento ha tenido por objeto dar cuenta de la evolución de algunas estadísticas judiciales relevantes en cinco jurisdicciones: penal, civil, laboral, de familia y constitucional. Así, se pretende avanzar un paso más respecto del primer informe elaborado el año 2005 para esta serie de carácter anual, donde en esta materia sólo se incorporaban las jurisdicciones civil y penal.

En primer lugar, en materia de justicia penal, en 2006 por primera vez, se cuenta con estadísticas nacionales anuales. Hay que recordar que la Reforma Procesal Penal fue implementada en junio de 2005 en la Región Metropolitana, por lo que las estadísticas de 2005, sólo consideraron un semestre de aplicada la Reforma en Santiago.

A modo de cuestión previa se aborda el cambio de criterio estadístico introducido en el 2006 respecto de considerar la facultad de no investigar como una “judicialización”, sacándola del ámbito de los “términos facultativos” del Ministerio Público, categoría en la que estaba incluida desde el comienzo de la Reforma. Este único cambio importó en la práctica aumentar en casi un 30% los términos jurisdiccionales. Lo relevante en esta materia es que la modificación de este criterio es discutible.

También se analizó la forma como se están aplicando los términos facultativos por parte del Ministerio Público, especialmente lo que dice relación con el archivo provisional (el que por sí solo explicó cerca del 48% del total de términos penales), como asimismo la evolución de las salidas de calidad que entrega el sistema.

En segundo lugar, en materia de justicia civil, las estadísticas muestran una vez más cómo el grueso de los asuntos que están conociendo los jueces civiles dice relación con juicios de cobranzas (procedimiento ejecutivo, gestiones preparatorias y medidas prejudiciales) y asuntos no contenciosos (sobre el 90% de los ingresos civiles) materias que, casi en su totalidad, no importan una controversia jurídica como tal y no debieran por lo tanto requerir de la concurrencia en su tramitación de un juez civil. Lo anterior implica congestión en los tribunales civiles y el uso del

recurso “juez” en forma ineficiente desde el punto de vista económico-social.

También resulta preocupante que en el año 2006 un 65% de los términos de causas civiles se explique por “demanda sin movimiento”, cuestión que explica en buena parte la crisis estructural por la que está pasando dicha jurisdicción. Asimismo, las sentencias superan levemente el 6%, y caen respecto de los dos años anteriores (9%), lo que preocupa en la medida que es precisamente en ellas donde se cumple el rol fundamental de un juez: analizar las controversias (los derechos de las personas) e interpretar el derecho estableciendo las “reglas del juego” social.

En tercer lugar, en materia laboral, se analizó el impacto que ha tenido, desde el punto de vista de los ingresos, la puesta en marcha de los nuevos tribunales de cobranza laboral y previsional, y la importancia relativa de los procedimientos ejecutivos. Desde el punto de vista de los términos, se observan ciertas similitudes con la justicia civil, en la medida en que los términos “demanda sin movimiento” se han mantenido estables desde 2003 en torno al 50%, lo que refleja, por un lado, la idea de utilizar el litigio como estrategia de negociación, y, por otro, una suerte de deserción de partes (usuarios) desencantados con el sistema. Asimismo, los términos mediante sentencias se han mantenido desde 2003 en torno al 10%.

En esta materia, también se analizó la nueva justicia laboral, dando cuenta de los problemas que se han suscitado, y que ha importado el que buena parte de las reformas a esta jurisdicción comienzan a operar recién en marzo de 2008. Dicha postergación fue la segunda gran postergación de una reforma judicial, después de lo ocurrido con la nueva institucionalidad penal adolescente (cuando se postergó esta última de junio de 2006 a junio de 2007). En el análisis se reflexiona respecto de cuáles son algunas de las fallas desde el punto de vista del diseño e implementación de esta política pública judicial, que explican la necesidad de la postergación por parte del Ministerio de Justicia.

En cuarto lugar, respecto de los tribunales de familia se analizaron algunas de las estadísticas más relevantes de ingresos y términos del sistema. En este sentido, se examina cómo en 2006 los ingresos superaron las 400.000 causas, cuando las proyecciones iniciales giraban en torno a las 160.000-185.000 causas de ingreso en los primeros años. Ello tuvo un impacto relevante en la capacidad de respuesta del sistema frente a esta realidad, lo que

lleva a analizar la llamada “reforma a la reforma” que se discute actualmente en el Congreso, incluyéndose las principales falencias que han sido detectadas y la manera en que el proyecto de ley del Gobierno pretende solucionarlas.

En quinto lugar, se analizó la labor del Tribunal Constitucional, donde se ve desde el punto de vista de los ingresos, el impacto de la reforma constitucional de 2005, y con ello, el aumento de las causas que debe conocer, básicamente representadas por el aumento explosivo de los recursos de inaplicabilidad. Esto a su vez ha generado un impacto en los términos, tanto en su cantidad, como en la cantidad importante de recursos que han sido declarados inadmisibles.

Lo anterior nos lleva a repensar el rol del Tribunal Constitucional, y sobretodo a considerar con mayor racionalidad su rol dentro del sistema jurídico chileno. Ello nos conducirá en el mediano plazo a evaluar la necesidad de contar con mecanismos de filtro para que el TC se aboque a resolver las controversias constitucionales más relevantes del sistema, en una mirada similar al análisis que se presentó en la primera parte de este informe respecto de la Corte Suprema.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Casas, Lidia; Mauricio Duce; Felipe Marín, Cristián Riego y Macarena Vargas (UDP, 2006): “Nuevos Tribunales de Familia: Resultados de una investigación exploratoria” (Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales).
- Castro, Rodrigo y García, José Francisco (2005): Estado de la Justicia 2004: Indicadores para el Sector, Serie Informe Social N° 95. Disponible en línea en www.lyd.org
- Becker, Gary. “*Crime and Punishment: An Economic Approach*”. En Journal of Political Economy, vol. 76(2): pp. 169-217, 1968.
- Comisión Evaluación Reforma Procesal Penal. “Documento de la Comisión nombrada para revisar y evaluar la marcha y funcionamiento del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal”, diciembre de 2003. Disponible en línea en www.pazciudadana.cl
- CEJA, Reporte del Estado de la Justicia 2006-2007, Capítulo: Chile, 2007 (CEJA, Buenos Aires).
- Matus, Jean Pierre, “El Ministerio Público y la Política Criminal en una Sociedad Democrática”. En Revista de Derecho, Universidad de Talca, 19(2): pp. 187-203. Año 2006.
- Ministerio Público. Boletín Estadístico 2006, 2007.
- Poder Judicial, Memoria 2006, 2007 (Santiago de Chile).
- Vargas, Juan Enrique. “Criterios Económicos en la **Reforma** Procesal Penal”. En Revista Apuntes de Derecho N° 5, Universidad Diego Portales, 1999, pp. 30-33.
- Varias Instituciones. Anuario Estadístico Interinstitucional Reforma Procesal Penal 2005, 2006.

Serie Informe Político

Últimas Publicaciones

- Nº 101** **Encuesta de Corrupción 2007.
Percepción y Realidad**
Ignacio Illanes y Olivia Igor
Junio 2007
- Nº 102** **Radiografía al Trabajo del Poder Judicial.
Corte Suprema y Cortes de Apelaciones**
José Francisco García
Julio 2007
- Nº 103** **Intervencionismo y Garantías Electorales**
José Francisco García e Ignacio Illanes
Septiembre 2007