

**Rosa María Olave**

Profesora de Negociación y Mediación y Directora del Programa de Gestión y Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado

# Centros de Justicia Ciudadanos: una propuesta del Poder Judicial de Chile

## Introducción

Este artículo tiene como objetivo principal presentar, en sus aspectos fundamentales, una propuesta de mejoramiento de acceso a la Justicia elaborada por el Poder Judicial y que fuera presentada a la presidenta de la República, sra. Michelle Bachelet, en diciembre del año 2015, la cual además fue aprobada por el Pleno de Ministros de la Corte Suprema de Chile.

Este proyecto denominado *Centros de Justicia Ciudadanos* es una iniciativa que busca acercar la justicia a las personas y las comunidades, a través de un proceso que permita un cambio de paradigma del Sistema de Justicia, promoviendo e instalando el diálogo como mecanismo para resolver los conflictos, garantizar el derecho de acceso a la Justicia y la recomposición del tejido social.

Constata como problemas principales la existencia de necesidades o brechas de acceso a la justicia, los bajos niveles de desarrollo de la tutela judicial efectiva y las

condiciones de vida deficitarias en el ámbito local, por lo que el sistema de Justicia no estaría respondiendo adecuadamente a la conflictividad social derivada de necesidades jurídicas insatisfechas (Documento *Centros de Justicia Ciudadanos*, Dirección Estudios Corte Suprema, 2015).

Propone un modelo de carácter sistémico que contempla distintas etapas para la resolución de un conflicto: una etapa preventiva-comunitaria, mecanismos de resolución colaborativa de conflictos y, finalmente cuando sea necesario, el proceso judicial. Todo esto en un modelo integrado.

## Proceso de diagnóstico para elaboración de la propuesta

El diseño del modelo Centros de Justicia Ciudadanos ha sido elaborado por la Dirección de Estudios de la Corte Suprema de Chile, quienes convocaron a distintos actores de Chile, tanto de la sociedad civil como de instituciones y grupos diversos, a participar y colaborar en este diseño.

La propuesta se elaboró recogiendo información de distintas fuentes: desde la información del propio Poder Judicial, en cuanto a ingresos y términos de causas en materias civiles, penales, familiares, laborales, y de fuentes de información provenientes de mediaciones en los ámbitos de familia, salud, trabajo, causas ingresadas a los Juzgados de Policía local y de la experiencia del Proyecto Unidades de Justicia Vecinal, del Ministerio de Justicia, así como también se consideraron antecedentes de otras instituciones nacionales, referidas a pobreza, nivel de asociatividad, efectivización de derechos, entre otros.

Así también, a través de la participación de los distintos actores, del mundo social, académico, político e institucional, sus opiniones fueron recogidas, sistematizadas y consideradas en la elaboración de un diagnóstico compartido y que ha sido una base importante para este diseño.

## Elementos del diagnóstico

### a. Lejanía del sistema de justicia con la ciudadanía y la exclusión de las necesidades jurídicas

Existe un sentimiento por parte de los distintos grupos que fueron consultados, de lejanía y distancia con el sistema formal de justicia, lo que significa la existencia de múltiples barreras para acceder al mismo: dificultad para comprender determinados procedimientos judiciales, los costos económicos y emocionales asociados a éstos y el impacto negativo que en general tiene judicializar un conflicto. Sumado a esto, muchas causas de menor cuantía pero con impacto social importante no ingresan al sistema judicial formal.

Asimismo, estudios señalan la baja confianza de la ciudadanía hacia los Tribunales de Justicia. Los resultados de la Encuesta Nacional de la Universidad Diego Portales del año 2014 y del Estudio del Centro de

Estudios Públicos del 2015 muestran que son percibidos como instituciones confiables por sólo cerca del 10% de la población.

### b. Rápido escalamiento de los conflictos

En el diagnóstico se señala la falta de diálogo y de formas de resolución pacífica de conflictos, lo que produce que éstos escalen rápidamente y muchas veces estallen en situaciones de violencia, frente a lo cual se plantea la necesidad de intervenir tempranamente en los conflictos.

Un estudio del año 2015, del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), da cuenta que los chilenos sienten que tienen un nivel de conflictividad alto y similar al que perciben los habitantes de Argentina o China; más de la mitad de los encuestados en este estudio cree que es muy probable que algunos de los conflictos presentes en el país se expresen violentamente.

### c. Necesidad de orientación legal y atención digna

Por otra parte, desde los distintos grupos consultados en el proceso de diseño de esta propuesta surgió la necesidad de poder contar con orientación legal respecto de cómo resolver los conflictos y cuáles son las posibilidades que el sistema de justicia ofrece, además de esperar recibir trato amable y cercano de manera tal de no producir situaciones de victimización secundaria.

### d. Fortalecimiento y reconocimiento de mecanismos colaborativos y comunitarios de resolución de conflictos

Se constata que en Chile la oferta de mecanismos colaborativos de resolución de conflictos, en materias de familia, laboral y civil, es limitada e insuficientemente regulada y que a pesar de que en ciertas materias han ido siendo incorporadas, como en el caso de

familia o salud, no existe aún un tratamiento que permita considerarlos como una política integral de acceso a la Justicia.

Por otra parte y de acuerdo a lo recogido por la Dirección de Estudios de la Corte Suprema (DECS) en reuniones con representantes de pueblos indígenas, los mecanismos comunitarios e indígenas de resolución de conflictos no son considerados ni conocidos por el sistema de justicia, por lo que sería necesario incorporarlos en este modelo

### e. Educación en derechos y resolución pacífica de conflictos

Un área de desconocimiento que plantearon los distintos grupos fue el referido a los derechos económicos, sociales, culturales, civiles, políticos y colectivos, además de contar con suficientes herramientas para resolver los conflictos de manera pacífica. Lo que señalan los grupos consultados sobre lo que va sucediendo en muchas comunidades y frente a los conflictos es que éstos se van resolviendo muchas veces a través de la violencia.

Respecto de los datos cuantitativos que el sistema de justicia dispone sobre los conflictos ingresados a los Tribunales de Justicia, la Dirección de Estudios de la Corte Suprema (en <http://decs.pjud.cl/index.php/noticias/470-poder-judicial-presenta-propuesta-de-centros-de-justicia-ciudadanos>) cuenta con la siguiente información: sobre las materias civiles, el 52,3% son causas referidas a citación para la confesión de deuda y un 30% cobro de pagarés, representando en total el 82,3% del total de causas.

En cuanto a la justicia de familia, el 24% de las causas corresponde a pensión de alimentos, el 13% a violencia intrafamiliar y el 12% a vulneración de derechos de niñas y niños, representando el 49% de los ingresos en estas materias.

En relación a lo laboral, los datos señalan que el principal conflicto es el despido

injustificado y la indemnización sustitutiva de aviso previo, representando ambos un 16,6% del total de causas en este ámbito.

## La propuesta de los Centros de Justicia Ciudadanos

La propuesta de los Centros de Justicia Ciudadanos señala como objetivo general: “Construir participativamente un sistema de diálogo y resolución participativa y pacífica de conflictos, que promueva el desarrollo individual y colectivo, con la participación de todas las personas y pueblos del país, que satisfaga universalmente las necesidades jurídicas, con enfoque de derechos y desde una perspectiva de política pública” (Documento *Centros de Justicia Ciudadanos*, Dirección de Estudios Corte Suprema, 2015)

Para el logro de este objetivo se propone implementar un modelo sistémico de justicia y considera distintos procesos y mecanismos como la facilitación comunitaria, la educación en derechos y la resolución colaborativa de conflictos. Se busca la convivencia pacífica, la búsqueda de acuerdos a través del diálogo, garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva y generar avances en la efectivización de derechos económicos, sociales, culturales, civiles, políticos y colectivos de las personas y pueblos del país.

Como objetivos específicos, la propuesta de los Centros de Justicia Ciudadanos propone los siguientes (Documento *Centros de Justicia Ciudadanos*, Dirección de Estudios Corte Suprema, 2015):

- Instalar el diálogo como mecanismo de resolución de conflictos en las relaciones sociales, comunitarias y familiares, hacia la convivencia pacífica y la reconstrucción del tejido social.
- Abrir canales que garanticen el acceso universal a una justicia cercana, participativa e inclusiva.

- Facilitar la coordinación y acceso a programas e iniciativas sociales de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, hacia la efectivización de derechos individuales y colectivos.
- Garantizar la tutela judicial efectiva, participativa, multicultural y adecuada.
- Fortalecer el sentido del proceso judicial como última alternativa o última ratio tendiendo a la descongestión de los tribunales y la resolución colaborativa y comunitaria de conflictos.
- Abordar las causas que originan la insatisfacción de las necesidades jurídicas para que mediante su solución se avance en la sostenibilidad de los acuerdos y la resolución real del conflicto.
- Avanzar en el desarrollo de un modelo descentralizado y de base ciudadana y comunitaria de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, para contar hacia el año 2040 con un modelo colaborativo, sistémico, complejo e integral de justicia.

## Características del modelo

### 1. Sistémico y cambio de paradigma

El modelo busca un cambio de paradigma en la administración de Justicia, a largo plazo, que instale la cultura del diálogo como mecanismo de resolución de conflictos, para lo cual es necesario que el modelo sea concebido como un sistema, es decir, como un conjunto de programas, herramientas y acciones interrelacionadas entre sí.

Se busca poder entregar una oferta íntegra y coordinada desde el Estado de tal modo que no ocurran multiplicidad de acciones, donde los mecanismos colaborativos de resolución de conflictos no sean considerados como alternativos o de menor categoría, sino como respuestas que pueden ser adecuadas para la solución de un determinado conflicto y en que el procedimiento judicial sea la última ratio del sistema.

### 2. Etapa preventiva-comunitaria

Esta etapa preventiva contempla la promoción de la cultura del diálogo, el desarrollo de capacidades personales y comunitarias para la resolución colaborativa de los conflictos y el fortalecimiento de redes comunitarias para la resolución de éstos.

En esta etapa se diseñarán, implementarán y evaluarán distintas iniciativas, como por ejemplo programas de educación y promoción de derechos; así también el modelo contempla programas de facilitación comunitaria que tendrían como objetivo principal el reconocimiento y fortalecimiento de los mecanismos comunitarios de resolución de conflictos, favoreciendo así la solución en una etapa temprana de evolución del conflicto y de acuerdo al contexto en que éste se desarrolla. Esto implica que los facilitadores comunitarios serían una primera puerta de entrada al sistema de justicia y promotores de la convivencia pacífica en las comunidades.

Uno de los desafíos de esta etapa comunitaria es instalar la cultura de diálogo, es decir, instalar procesos de escucha y conversación entre distintos actores y a distintos niveles que permitan generar consensos y contribuir a la búsqueda de soluciones cuando existan conflictos.

El diálogo es un espacio que permite la inclusión, que puede reunir a todos aquellos que pueden ser parte de un determinado problema para que ellos mismos puedan encontrar las soluciones. Esto adquiere especial importancia en contextos de exclusión, vulnerabilidad e interculturalidad.

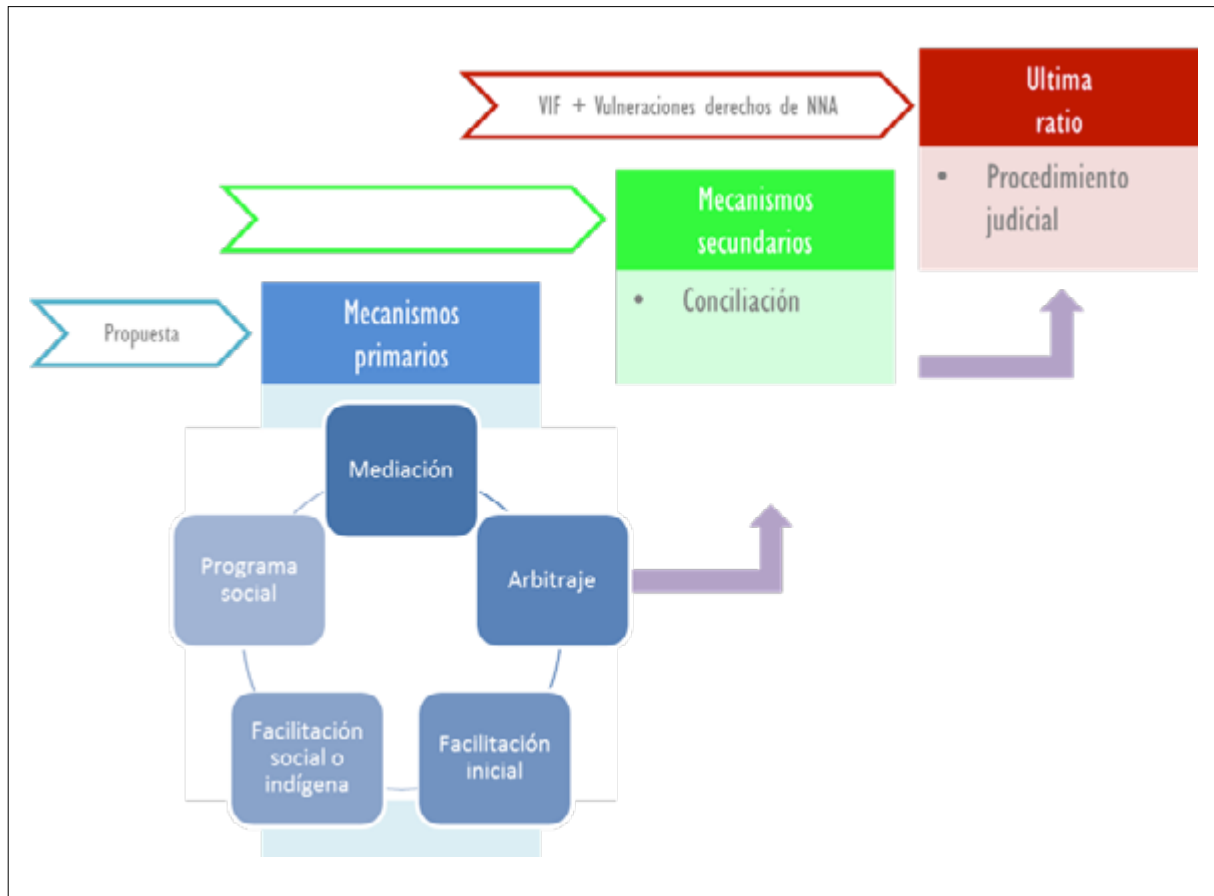
### 3. Sistema adecuado de resolución de conflictos

Las etapas anteriores que presenta el modelo ponen énfasis en la necesidad de contar con un sistema de prevención de conflictos, a través de los cuales, las personas y los grupos

puedan resolver por sí mismos los conflictos, mediante la adquisición de diversas capacidades y herramientas.

Pero, en determinados casos, cuando la fase preventiva no sea suficiente, el modelo de la propuesta de los Centros de Justicia Ciudadanos considera disponer de distintos

mecanismos de resolución colaborativa de conflictos como la mediación, conciliación y arbitraje, entre otros, los que podrían utilizarse extraprocesalmente como dentro del proceso, en distintas instancias del proceso judicial.



Fuente: Documento Centros de Justicia Ciudadanos, DECS, 2015

## Algunos comentarios

La propuesta de los Centros de Justicia Ciudadanos del Poder Judicial busca dar respuesta a problemas, necesidades y requerimientos que hoy el país presenta, que están relacionados con los altos grados de desconfianza existentes entre las personas, hacia las instituciones y en particular hacia el sistema de justicia, y con la alta conflictividad en distintas áreas de la vida social.

El modelo considera la utilización de mecanismos de resolución de conflictos que permitan gestionarlos y/o resolverlos de una manera adecuada y pertinente, satisfacer las necesidades jurídicas y el mayor acceso a la justicia.

Es una propuesta que cuenta con una perspectiva de política pública, con enfoque de derechos y que considera en su diseño, implementación, monitoreo y evaluación, la

participación de distintos actores sociales e institucionales y la necesaria flexibilidad en su implementación de acuerdo a los contextos locales particulares; además incluye el concepto de necesidades jurídicas entendido como “aquella necesidad originada respecto del goce de un derecho constitucional, legal, jurisprudencial, administrativa o contractualmente reconocido o cuando la necesidad diga relación con la presencia de un conflicto, o un indicio de éste, que se quiere resolver” (*Centros de Justicia Ciudadanos*, 2015)

Finalmente, se puede afirmar que el modelo de justicia propuesto se orienta a un cambio a largo plazo, como un sistema de justicia que entregue nuevas formas de respuesta, las cuales sean inclusivas, auto-compositivas y colaborativas, y que respondan a las necesidades que hoy los ciudadanos demandan, frente a lo cual es un deber del Estado proporcionar un sistema para que los conflictos se solucionen.