

ARTÍCULOS

Perspectivas de transformación en la justicia comunitaria: Explorando reformas para satisfacer las necesidades jurídicas locales

*Perspectives on transformation in community justice:
Exploring reforms to meet local legal needs*

Emma Salinas Fernández 

Cristián Letelier Gálvez 

Claudia Planck Contreras 

Natalia Silva Ovando 

Universidad de Chile

RESUMEN Este artículo busca sistematizar evidencia —especialmente de Perú, Brasil y Colombia, además de Chile— sobre el funcionamiento de mecanismos impulsados por el Estado para atender la brecha existente de necesidades jurídicas. La evidencia analizada sobre las iniciativas de justicia vecinal es insuficiente para favorecer una solución específica de abordaje a una problemática que está justificada normalmente en un discurso de efectivización del derecho de acceso a la justicia. Ninguna experiencia nacional o extranjera es completamente adecuada, atendiendo objetivos de eficacia, sostenibilidad y eficiencia que debieran promoverse en una reforma al sistema de justicia. Sin embargo, una justificación basada únicamente en la modernización de la gestión tampoco aparece como suficiente para impulsar una política pública de reforma a la justicia, como ha probado la, hasta ahora, frustrada Reforma Procesal Civil. En este contexto, una evaluación adecuada de la actual justicia de policía local puede brindar un espacio propicio para el impulso de una reforma modernizadora y que contribuya a satisfacer las necesidades jurídicas de las personas, proveyendo soluciones integrales y aprovechando la tutela judicial de base instalada.

PALABRAS CLAVE Justicia vecinal, evidencia empírica, modernización de la justicia, juzgados de policía local.

ABSTRACT This article seeks to systematize evidence —especially from Peru, Brazil, Colombia, and Chile— regarding the functioning of mechanisms driven by the State to

address the existing gap in legal needs. The evidence analyzed in relation to neighborhood justice initiatives is insufficient to favor a specific solution to a problem that is typically justified in a discourse of enhancing access to justice. Neither national nor foreign experiences are entirely adequate, considering the objectives of effectiveness, sustainability, and efficiency that should be promoted in a justice system reform. However, a justification based solely on management modernization also does not appear sufficient to drive a public policy reform in justice, as evidenced by the thus far frustrated Civil Procedural Reform. In this context, a proper evaluation of the current local police justice can provide a conducive space for the advancement of a modernizing reform that contributes to meeting people's legal needs by providing comprehensive solutions and leveraging the existing judicial framework.

KEYWORDS Neighborhood justice, empirical evidence, modernization of justice, local police courts.

Introducción

Parece no caber duda de la necesidad de avanzar en nuestro país hacia la atención más efectiva de las necesidades jurídicas de las personas. Las personas presentan con frecuencia problemas que requieren de apoyo legal para lidiar de manera apropiada con él.¹ Pese a las diversas reformas judiciales implementadas en Chile en los últimos años, las encuestas y estudios de conflictividad evidencian que todavía existe una brecha de acceso a la justicia, no solo en la dimensión cuantitativa, sino también en la calidad de la respuesta frente a dicha necesidad.

La magnitud y amplitud de esta brecha es suficientemente significativa como para justificar el desarrollo de propuestas en este ámbito. Uno de los enfoques que ha sido considerado en múltiples ocasiones para abordar estas necesidades insatisfechas es el de la llamada *justicia vecinal*. Este mecanismo se erige como una forma efectiva para disminuir la conflictividad no atendida, mediante la instalación de dispositivos que se hagan cargo de manera especializada de la naturaleza vecinal o comunitaria que tienen los conflictos, promoviendo soluciones integrales en combinación con una respuesta especial para asuntos de baja envergadura o monto discutido. En este sentido, en la historia legislativa de nuestro país puede encontrarse la generación de más

1. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2019: 11), una necesidad puede ser llamada *jurídica* cuando existe una falta o déficit de capacidad legal para atenderla apropiadamente. En este sentido, la persona presenta un problema de naturaleza *legal* que no puede resolver por sí misma, pero que es valioso socialmente que sea resuelto. Esta condición de la capacidad legal le otorga un enfoque normativo, que es lo que justifica que —como se mostrará más adelante— dicha capacidad forme parte del contenido del derecho de acceso a la justicia.

de un proyecto de ley,² desde antes de la dictadura militar, orientado a proporcionar respuestas a las necesidades de justicia vecinal.

El otro enfoque para la reducción de la brecha de acceso a la justicia se ha producido por el lado de la oferta, ampliando y favoreciendo el uso de mecanismos alternativos de resolución de controversias, ámbito en el cual se han implementado diversas soluciones materiales y propuesto iniciativas de ley concretas orientadas al fortalecimiento y promoción de la mediación.³ Recientemente, destacan: la dictación de la Ley 21.394, por la cual se consagra un deber de promoción de soluciones alternativas para los conflictos civiles;⁴ el proyecto de ley de mediación civil y comercial contenido en el Boletín 14.817-07,⁵ y el proyecto de ley que crea el nuevo Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y Defensoría de las Víctimas.⁶

Ahora bien, con base en estas vías de acción no se ha logrado consolidar un proyecto orgánico y ordenado de respuesta a la necesidad de mejorar el acceso a la justicia en Chile en el ámbito comunitario o vecinal y atender a las necesidades jurídicas que a dicho nivel se presentan, pese a que las iniciativas impulsadas al respecto no han sido pocas.

2. Dentro de los proyectos relacionados a la justicia vecinal podemos mencionar el proyecto de Tribunales Vecinales de 1971, cuyo propósito consistía en su creación para ampliar el acceso a la justicia a los pobladores; el proyecto de 1992 que tenía por objeto la creación de juzgados unipersonales y letrados, dependientes económicamente de las municipalidades y con la supervigilancia de la Corte de Apelaciones respectiva; y, más recientemente, el 2022 se desarrolló el plan piloto de las Unidades de Justicia Vecinal, que aspiraban acercar la justicia comunitaria a través de un sistema multipuertas, ofreciendo a los usuarios métodos alternativos de resolución de conflictos. Véase Polanco (2021).

3. Las primeras iniciativas vinculadas a la mediación como mecanismo de resolución de controversias en nuestro país se pueden encontrar en los proyectos de la Corporación de Asistencia Judicial y, posteriormente, en materia de salud (Ley 19.966), familia (Ley 19.968), de protección de los derechos de los consumidores (Ley 19.496), en temas laborales (Ley 21.327) y en conflictos escolares (Resolución Exenta 346, 2017). En materia civil, sin embargo, la mediación no se ha reconocido como mecanismo de solución de controversias dentro del proceso, sino hasta la dictación en 2021 de la Ley 21.394, aunque la conciliación existe como trámite obligatorio desde 1994, el trámite para llegar a una transacción extrajudicial o avenimiento se presentaba de manera ajena al proceso civil (artículo 2446 del Código Civil).

4. La Ley 21.394, generada en un contexto de pandemia por covid-19, tuvo por objeto permitir la prosecución de procesos judiciales. En este contexto, el Ejecutivo instaló una norma programática que establecía el deber de promoción de la mediación y otros mecanismos de solución colaborativa.

5. El proyecto se inició por mensaje el 1 de marzo de 2022, en el marco de un nuevo impulso a la reforma procesal civil, y se justificó en la necesidad de fortalecer la regulación y la promoción de los mecanismos autocompositivos (Boletín 14.817-07, proyecto de ley que regula la mediación civil y comercial, Mensaje 447-369, 1 de marzo de 2022).

6. Este proyecto fortalece la mediación no solo mediante su reconocimiento como prestación dentro del nuevo servicio público, sino también al concentrar en el mismo servicio la administración del sistema de licitaciones de mediación familiar (Boletín 13.991-07, proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y la Defensoría de Víctimas de Delitos, Mensaje 496-368, 3 de enero de 2021).

En relación con lo anterior, este artículo explora una respuesta a esta interrogante a partir del análisis de evidencia y procesos de discusión pública. Se analiza, por una parte, la posibilidad de una solución eficaz, eficiente y sostenible con base en diversos modelos y atendiendo a la evidencia existente sobre las soluciones más comunes encontradas. Por otra parte, se discute acerca de la relación entre el discurso reformador del sistema judicial en materia civil y su lugar como paradigma de base de las iniciativas de profundización del derecho de acceso a la justicia, recurriendo a estándares normativos y al discurso público sobre las instituciones convocadas a efectivizar dicho derecho.

Consideradas estas aristas es posible visualizar que una política pública de reducción de la brecha de necesidades jurídicas, que atienda al mismo tiempo a un sentir sobre la necesidad de una reforma judicial, requiere tomarse en serio la posibilidad de transformar los juzgados de policía local. Dicha transformación debe ciertamente aprender de la evidencia existente sobre otras soluciones, en la forma en que una política pública basada en evidencia se debe estructurar y puede en una importante medida satisfacer esa demanda por una vinculación más cercana entre la tutela judicial y el acceso a la justicia.

El artículo se estructura en tres partes: en la primera sección se presenta un análisis de experiencias comparadas en clave del diagnóstico existente en nuestro país sobre necesidades jurídicas y conflictividad; mientras que en la segunda parte se discute sobre el alcance de la reforma o modernización de la tutela judicial y el derecho de acceso a la justicia. La tercera parte presenta las bases para una transformación de los juzgados de policía local, anclada en los elementos discutidos previamente y teniendo presente los diagnósticos respecto de esta judicatura.

Diagnósticos, experiencias comparadas y lineamientos prevalentes en torno a la idea de justicia local o comunitaria

La necesidad de un diagnóstico lo más acabado posible es esencial para cualquier aproximación de política pública de calidad.⁷ Desde este lugar se han levantado diversos análisis en torno a lo que puede denominarse genéricamente como *sistema de justicia comunal o local* —entendido como las instituciones y mecanismos que existen o debieran existir para hacer frente a las necesidades jurídicas de las personas en dicho plano—, que incluyen un diagnóstico sobre el funcionamiento actual de

7. El enfoque de políticas públicas basadas en evidencia persigue, precisamente, conseguir una formulación o evaluación de alternativas que esté fundada en evidencia y abandonar la discusión basada en la opinión. Se trata de un paradigma instalado fuertemente en otros países (OCDE, 2020). Este paradigma se ha insertado en nuestro país recientemente, véase al respecto: «Seminario Avanzando hacia Políticas Públicas Basadas en Evidencia», *Centro UC Políticas Públicas*, 13 de enero de 2022, disponible en <https://tipg.link/NbPM>.

los juzgados de policía local (Fandiño, Fibla y Reyes, 2019; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2020), evaluaciones sobre el diseño e implementación de iniciativas piloto como las Unidades de Justicia Vecinal o las iniciativas de mediación comunitaria,⁸ revisión de experiencias comparadas en torno a justicia de paz o comunitaria, especialmente en Latinoamérica, entre otras.

Como puede esperarse, toda esta información —que podría denominarse genéricamente evidencia— se mueve en planos diferentes de análisis y de retórica, por lo que parece ser necesario sistematizar información específica proveniente de esta evidencia de una forma que sea útil a cualquier propuesta de nueva justicia comunitaria o local.⁹

Para ello, como se muestra más adelante, la sistematización de evidencia se centra en determinados indicadores que podrían considerarse *bases* en la propuesta de implementación de una política pública: eficacia, eficiencia y sostenibilidad, sin hacerse cargo de una perspectiva de discurso o marco de referencia específico que acompaña a dicha evidencia.

Conceptos y definiciones base

En forma previa al análisis de evidencia que se presenta en este artículo, conviene tener presente los siguientes conceptos que se utilizarán para dar cuenta de ella.

Justicia comunitaria:

Se entiende un conjunto de instancias y procedimientos mediante los cuales, para situaciones de controversia, se regulan los comportamientos legítimos a partir de normas propias de una comunidad o contexto cultural específico. Es administración de justicia desde la comunidad, a partir de sus propias reglas y principios (Ardila, 2008: 3).

Mediación comunitaria:

Complejo proceso sociocultural que, ante la creciente demanda de acceso a justicia, busca redefinir focos de juridicidad (Garapon, 1997). Enmarcada en los denominados métodos alternativos de resolución de conflictos (Cappelletti, 1993) o justicia restaurativa (Llobet, 2005), y frente a las formas tradicionales de tratamiento de la conflictividad ciudadana, la mediación comunitaria se organiza, y se enmarca, en un tipo singular de sensibilidad legal (Geertz, 1994). Este dispositivo se encuadra

8. Aunque la mediación comunitaria no puede identificarse directamente con la seguridad pública, a partir de la noción de *incivildades* se ha producido un impulso en el contexto del Fondo Nacional de Seguridad Pública (Salas, Armijo y Mettifogo, 2016). Con todo, la mediación comunitaria también alcanza a los mecanismos de resolución de controversias medioambientales. Véase Adasme y Quinteros (2014).

9. Para efectos de este artículo, la expresión *justicia comunitaria o local* refiere a la existencia de los tribunales de policía local, en su dimensión de satisfacción directa de necesidades jurídicas de naturaleza comunitaria o local.

en la noción más amplia de justicia restaurativa —el conflicto es entre partes—, que se opone a la concepción tradicional de justicia retributiva —el conflicto es con la norma y se penaliza— (Dignan, 2005; Llobet, 2005) (Matta, 2016: 58).

Justicia local:

Fenómeno que pretende abordar distintas problemáticas jurídico-locales de un determinado país, pretendiendo ser una respuesta, eficiente y eficaz, a los distintos problemas que se presentan en cada uno de los ámbitos geográficos locales. El objetivo esencial de la justicia local consiste en acercar la solución de los problemas al justiciable, considerando la realidad de cada ámbito geográfico, en el cual se encuentra inserta, mediante procedimientos simples, dinámicos, adaptables a cada caso particular, integradores y, en lo posible, no sancionadores, sino que mediadores y reparadores de los problemas que viven a diario los vecinos de una determinada comunidad (Celedón, 2014: 174).

Juzgados de Policía Local:

Son tribunales que cuentan con una competencia especialmente en materias infraccionales, en su carácter de tribunal especial, con un fuerte sesgo sancionador y fuera del Poder Judicial, desligados de la solución de los conflictos pequeños o vecinales (Celedón, 2014: 173).

Acceso a la justicia:

Una concepción restringida del derecho de acceso a la justicia o limita a la provisión por parte del Estado de procesos judiciales —como, por ejemplo, el poder acceder a los tribunales o el derecho a tener un juicio justo— paradigma que ha primado en el análisis y desarrollo doctrinario sobre la materia. Sin embargo, una mirada más amplia permite integrar bajo este derecho otras fórmulas de resolución de conflictos de carácter extrajudicial y no estatal, como la justicia indígena, la justicia de paz y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.¹⁰

Por lo tanto, la brecha se constituye por la falta de oportunidades en la población para acceder a la justicia en su sentido amplio.

Las políticas públicas de justicia vecinal

Una forma tradicional de entender una política pública consiste en la identificación de cursos de acción o flujos de información —es decir, iniciativas e ideas concretas— orientadas a satisfacer una necesidad pública, o bien relacionadas con un objetivo

10. Informe Anual de Derechos Humanos en Chile, 2007, p.176. <https://www.corteidh.or.cr/tas-blas/24332.pdf>

definido en forma democrática.¹¹ En este contexto, los proyectos de ley presentados en torno a la justicia vecinal dan cuenta de la existencia de iniciativas de política pública que han pervivido por más de veinte años en el sector,¹² compartiendo agenda y atención ciudadana con otras iniciativas con objetivos relacionados, como la política carcelaria, la reforma penal adolescente, la política de protección de niñez e infancia, entre otras. Entonces, puede afirmarse que la preocupación por la justicia vecinal ha sido persistente en los últimos años y ha generado algunas iniciativas concretas de política pública que merecen ser destacadas:

- La implementación en 2011 de las unidades de justicia vecinal, desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, como proyecto piloto que finalmente no se alzó como una iniciativa legal y terminó en 2017.
- La moción parlamentaria presentada en 2011 para modificar la Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias e introducir un mecanismo de mediación vecinal, que se archivó en 2017.¹³
- La instalación paulatina de programas de mediación comunitaria a partir de la adjudicación del Fondo Nacional de Seguridad Pública del Ministerio del Interior (creado a partir de la promulgación de la Ley 20.965) entre los años 2018 y 2022.
- La Ley 21.442, sobre copropiedad inmobiliaria, que establece como obligación de las municipalidades actuar como mediador extrajudicial,¹⁴ en el caso de viviendas de interés público.¹⁵
- La reforma procesal civil en su impulso del 2021 (que retoma la tramitación del nuevo Código Procesal Civil del Boletín 8.197-07 y comunica la presentación de nuevos proyectos vinculados a justicia vecinal y pequeñas causas).¹⁶

11. En una clásica definición en nuestro país, el profesor Eugenio Lahera define a la política pública como «cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados» (Lahera, 2002: 15 y 16).

12. Una descripción de diversos proyectos o iniciativas en esta materia se puede encontrar en Polanco (2021) y en Ogalde (1974).

13. Boletín 7.582-06.

14. Aunque la ley denomina a este proceso *mediación extrajudicial*, el modelo considerado se acerca al de un árbitro arbitrador, de acuerdo con el artículo 47 de la ley.

15. Según el artículo 66 de la Ley 21.442, básicamente se trata de conjuntos habitacionales de viviendas económicas o condominios de viviendas sociales.

16. El proyecto orgánico de la reforma procesal civil diseñado con posterioridad a la paralización de la discusión en el Congreso Nacional en 2014 de la tramitación del proyecto de nuevo Código Procesal Ci-

- El proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y la Defensoría de las Víctimas de 2021,¹⁷ y que ha sido reactivado en 2024, por el cual se fortalece el mecanismo de solución alternativa de conflictos ejecutado por los centros de mediación de las Corporaciones de Asistencia Judicial.

De todos modos, lo que cobra especial relevancia para efectos de esta caracterización es que todas ellas, en forma correcta o no, han debido justificarse en una necesidad pública vinculada a la brecha de acceso a la justicia de las personas. Así, las políticas implementadas han procurado proveer a las personas que no son clientes habituales del sistema de justicia de un modelo o mecanismo de solución de sus controversias o conflictos de relevancia jurídica.

Al respecto, los estudios que se han realizado y que intentan proveer evidencia respecto de estas necesidades han sido numerosos. Por mencionar algunos, cabe destacar el estudio de conflictividad vecinal que se hizo para las unidades de justicia vecinal en el 2013 (Becerra y otros, 2020); el estudio de necesidades jurídicas encargado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y ejecutado por GfK Adimark en 2015,¹⁸ y el estudio realizado por la Pontificia Universidad Católica de Chile sobre necesidades jurídicas y cursos de acción del ciudadano.¹⁹ Estos estudios dan cuenta de la existencia de necesidades jurídicas significativas en nuestro país —que alcanzan niveles de hasta un 49% de la población—, y en ellos se caracteriza estas necesidades y se da cuenta de los mecanismos o vías de acción empleadas por las personas para atenderlas. Este tipo de evidencia resulta crítica para la configuración adecuada de una política pública de justicia (o acceso a la justicia) a nivel comunal.

Por otro lado, en los diferentes análisis que se han desarrollado se han evaluado diferentes aristas de la administración de justicia, tales como la posibilidad de implementar una justicia desformalizada con o sin jueces legos, la creación de tribunales especializados vecinales, la introducción de mecanismos alternativos de solución de controversias de manera extendida y obligatoria, entre otras.

vil (Boletín 8197-07) por el rechazo de la Cámara a algunas de sus instituciones, consideraba la creación de juzgados vecinales que se hicieran cargo de esa conflictividad latente. Véase Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018). La tramitación del proyecto fue reactivada en 2021 y allí se sostuvo la idea de que la justicia civil se hiciera cargo —de manera menos formalizada— de los conflictos vecinales. Véase el Informe de la Comisión de Constitución, Justicia y Reglamento, del 3 de mayo de 2021. Disponible en <https://tipg.link/O2vP>.

17. Boletín 13.991-07.

18. GfK Adimark Chile, «Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a justicia», julio de 2015, disponible en https://tipg.link/NbP_.

19. Dirección de Estudios de la Corte Suprema, «Necesidades jurídicas y cursos de acción del ciudadano ante las barreras de acceso a la justicia. Informe final», 2020, disponible en <https://tipg.link/O2vW>.

En esa línea, llama la atención que la evidencia recopilada sirva para todas estas medidas, algunas de las cuales parecen contrarias entre sí. La fuente de este desacuerdo no está, como puede esperarse, en la evidencia recopilada, sino en la lectura y énfasis que suelen hacerse. Entonces, puede ser relevante, para el propósito de este trabajo, efectuar una relectura de las diferentes propuestas y de la evidencia existente.

Análisis de alternativas: Cursos de acción para el acceso a la justicia

Al poner el foco en los mecanismos de acceso a la justicia implementados desde el sector público, que procuran dar respuesta a las necesidades jurídicas de las personas, es posible encontrar diferentes formas para abordar la problemática. De la revisión de experiencias en Perú, Brasil, Colombia y Chile se han encontrado los siguientes cursos de acción:

1. Tribunales vecinales especializados y sistemas de justicia de paz.
2. Sistema multipuertas en coordinación con respuestas institucionales diversas.
3. Tramitación desformalizada de problemas menores o pequeñas causas.
4. Solución colaborativa de conflictos de manera preferente fuera del Poder Judicial.

En cada uno de estos casos la información se presenta —cuando está disponible— de manera de efectuar un juicio respecto de: a) ¿Cuál es la eficacia general (cobertura y alcance) respecto de las necesidades jurídicas a las que está llamada a atender?; b) ¿existe sostenibilidad institucional de la medida? En cuanto a la mantención de su carácter o vigencia como solución modelo, que incluye aspectos como la calidad de la solución; y c) ¿cuál es la eficiencia en el gasto de una iniciativa destinada a atender problemas socialmente relevantes?

Justicia comunitaria de paz

Una experiencia relevante en el ámbito de la justicia comunitaria²⁰ se encuentra en Perú. La justicia de paz se caracteriza por ser una justicia conciliadora, cuyos representantes son escogidos por las comunidades. Este sistema se ha extendido por más de tres siglos, pero en 2012 se promulgó la vigente Ley 29.894, conocida como la Ley de Justicia de Paz.

20. Como se ha señalado, la justicia comunitaria se refiere a «la procedencia de los sistemas de administración de justicia, resaltando la especificidad sociocultural organizativa de donde emergen dichos sistemas de administración de la justicia» (Molina y otros, 2008: 18).

Un reciente estudio²¹ establece un parámetro relativo —dado que se concentra en el sur del Perú— de las necesidades jurídicas insatisfechas en relación con la manera de resolver los conflictos, y concluye que los ciudadanos peruanos encuestados se inclinan a resolver sus conflictos de una manera autocompositiva por sobre acudir a instituciones que los asistan heterocompositivamente.

Así se demuestra en que una gran cantidad de ciudadanos optaron por el medio de solución autocompositiva, pues el 53% prefirió un arreglo directo con la otra parte del conflicto —a diferencia de un 35% que asumió la posibilidad de una solución heterocompositiva (Pezo Jiménez, Choque Choquecota y Calle Quispe, 2024). Lo anterior se debe a la desconfianza que existe para recurrir a un tercero que sea parte de una institución (Pezo Jiménez, Choque Choquecota y Calle Quispe, 2024: 216) y a que el 53% que prefiere un arreglo directo con la parte lo hace por la libertad de solucionar sus conflictos de acuerdo a sus criterios «pudiéndose dar tal situación porque, al regular sus conflictos, se crean espacios con criterios de equidad» (Pezo Jiménez, Choque Choquecota y Calle Quispe, 2024: 212). Esto refleja que la justicia comunitaria de paz en Perú posee mayor legitimidad ante los ciudadanos, ya que sus jueces son elegidos por las comunidades y dentro de los métodos que proponen para resolver los conflictos se encuentran los métodos autocompositivos.

A priori, podemos indicar que, en atención a la necesidad de legitimar los procesos, la justicia de paz sí es eficaz (Ariza, 2016: 84), ya que los jueces de paz tienen mayor legitimidad social que los jueces letrados.²² El contexto de ruralidad y las diferentes costumbres de los usuarios de este tipo de justicia, es relevante al momento de evaluar la eficacia del modelo (Valverde, 2021: 765-766). Se caracteriza por ser un modelo híbrido entre el derecho consuetudinario de los pueblos y el derecho positivo, lo que permite mayor flexibilidad en los procedimientos y soluciones de los conflictos (Castillo, Ciurlizza y Gómez, 1999: 102), dentro de los cuales «el 68% de los casos iniciados en la justicia de paz concluyen a través de acuerdo conciliatorio, mientras que el 15% termina por sentencia en equidad civil» (Villadiego, 2008: 123). Además, se manifiesta la eficiencia en la resolución de las necesidades jurídicas, ya que, al generar un tiempo de respuesta adecuado, evita las manifestaciones de autotutela (Guerra 2015: 2 y 3).

21. «Las rutas y dinámicas sociales de las necesidades jurídicas y el acceso a la justicia para la gestión de conflictos en el sur del Perú». De Pezo y otros (2024). Se trata de un estudio de un enfoque empírico mixto, publicado recientemente que analiza las necesidades jurídicas del sur del Perú, específicamente del año 2022, a través de la aplicación de cuestionarios en las regiones de Tacna y Moquegua, con una muestra efectiva de 417 ciudadanos, seleccionados aleatoriamente de forma no probabilística.

22. Hay que tener en consideración que los 5.930 jueces de paz que existen en Perú no son necesariamente «entendidos en leyes», sino entes fundamentales, sobre todo en las comunidades rurales, las que son una gran parte de la población (Valverde, 2021: 763 y Guerra, 2015.: 3).

Sin embargo, algunos autores llaman a no romantizar este tipo de justicia pues desde el punto de vista jurídico, este alejamiento de lo normativo puede llevar a los jueces a transgredir derechos fundamentales o aceptar que no se tendrá una buena solución (Guerra, 2015: 101).

En términos cuantitativos, no existe evidencia que respalde la cantidad de casos resueltos de manera satisfactoria, sino más bien que, en cuanto a las barreras de acceso y acercamiento a la cultura de los distintos pueblos indígenas, resuelve cualitativamente los conflictos.

Por otro lado, la calidad de los servicios no tiene un dato empírico. Sin embargo, existen observaciones en relación con la falta de formación en derecho de los jueces de paz, pues esto perjudica la administración de justicia, sobre todo en zonas urbanas (Hoyos, 2023: 34 y 35). Asimismo, la elección de estos jueces y sus remuneraciones pueden afectar su independencia.²³

Ambas ideas se encuentran estrechamente relacionadas, en tanto la elección de los jueces se basa principalmente en su raigambre social, familiar, política o económica (Castañeda, 2022) y no en sus conocimientos en cuanto a la aplicación de procedimientos o de derecho sustantivo.

Aun así, parece ser que esto no interfiere en la función principalmente conciliadora que tienen los jueces, ya que el 93,3% de ellos resuelven utilizando el mecanismo de la conciliación, bien sea judicial o extrajudicial y solo el 0,8% a través de una sentencia (Virrueta, 2013: 97). Esto indica, además, que la formación en derecho parece no ser relevante en la mayoría de los casos, sino ser capaces de invitar a una mediación exitosa.

Desde el punto de vista de la eficiencia, cabe consignar que el Poder Judicial no paga ningún tipo de salario a los jueces de paz, la mayoría de sus servicios son gratuitos, pero la ley los habilita a cobrar por algunos (por ejemplo, aquellos relacionados a exhortos o actos notariales) (Poder Judicial del Perú, 2015: 27). Por otra parte, las municipalidades, las comunidades campesinas y las cortes superiores son las entidades responsables de proveer muebles y locales de oficina, entre otros, a los jueces de paz (Poder Judicial del Perú, 2015: 28).

Estas medidas tienen por objeto que los costos no sean una barrera de acceso a este tipo de justicia, por lo que se establecen los aranceles por ley y un salario mínimo para otros funcionarios que colaboran en la administración de justicia (como estudiantes o practicantes) (Gamarra, 2019: 46-48).

Los jueces de paz han señalado que la falta de infraestructura y capacitaciones ha mermado en sus funciones, por lo que se ha recomendado que se ponga «en marcha

23. Esto también se encuentra relacionado con que «los jueces de paz, a pesar de ser integrantes del sistema judicial, no forman parte de la carrera judicial, no son valorados e incluso son discriminados, pese a la gran importancia que tienen en el medio» (Gamarra, 2019: 45).

una remuneración mínima vital, como medio de retribución para los jueces» (Gamarra, 2019: 74), para favorecer la impartición de justicia de paz en Perú.

Sistema multipuertas

Lo que se ha denominado sistema multipuertas son aquellas alternativas que ofrecen diferentes mecanismos de solución de controversias y en los que el foco está puesto en atender a la solución más adecuada o idónea, incluyendo mecanismos autocompositivos o tutela judicial. Un ejemplo claro de este tipo de solución son las casas de justicia en Colombia.²⁴

Las casas de justicia son una experiencia de justicia vecinal diseñada como un sistema multipuertas, ya que corresponden a centros multiagenciales donde confluyen diversas entidades tanto nacionales como locales que buscan brindar orientación, información y prestación de servicios de solución de conflictos a sus usuarios (García y otros, 2015: 31).²⁵

En el caso colombiano, no existe suficiente evidencia respecto de las necesidades jurídicas concretas que las casas de justicia buscan satisfacer. Al respecto, se cita un estudio sobre necesidades jurídicas generales en Colombia (La Rota, Lalinde y Uprimny, 2013),²⁶ que señala que «apenas el 13% de las necesidades jurídicas declaradas son resueltas satisfactoriamente (es decir, con cumplimiento de la decisión) a través del sistema judicial» (García y otros, 2015: 21).

Como se mencionó, las casas de justicia no son tribunales, sino centros en los que los usuarios pueden acceder a diferentes agencias para encontrar una respuesta centralizada a sus inquietudes y donde se les orienta sobre sus derechos y se promueve el uso de métodos alternativos de solución de conflictos, entre otros servicios (Ministerio del Interior y de Justicia, 2005: 12). Este objetivo es alcanzado por la convergencia de diversas entidades de orden local y nacional dentro de cada una de las casas de justicia (García y otros, 2015: 33).

De acuerdo con el diseño de este mecanismo, la población objetivo corresponde a ciudadanos «sobre todo en lugares con altos índices de vulnerabilidad, criminali-

24. Para más información, véase Carvajal (2016) y Castro, Espitia y Osorio (2007).

25. En este estudio se realizó una investigación a partir del análisis de prueba documental recaída sobre las variables presupuesto, cobertura geográfica, presencia de las entidades que forman parte de las casas de justicia, los tipos de solicitudes que se presentan, la efectividad y la capacidad administrativa. Luego, se hizo un análisis empírico de ocho casas de justicia visitadas durante abril y mayo de 2014, donde se hicieron entrevistas semiestructuradas a funcionarios, usuarios y a personas externas, como funcionarios de otras casas de justicia, académicos expertos y funcionarios de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) y del Ministerio de Justicia.

26. Estudio donde se encuestó a tres tipos de poblaciones, clasificadas por los autores como población a nivel general, en pobreza extrema y discapacidad, en catorce ciudades colombianas.

dad, conflictividad comunitaria y/o marginalidad social o económica que, a su vez, cuentan con capacidad física o institucional reducida (en algunos casos inexistente) en materia de justicia». Es decir, se trata de un mecanismo focalizado en quienes normalmente no tienen acceso a la tutela judicial.

Sin embargo, la evidencia apunta a que un bajo porcentaje de ese grupo de personas acude a las casas de justicia. Por un lado, su público objetivo son personas de escasos recursos y mujeres, pero de todas maneras el nivel de acceso en este grupo es bajo (solo el 2,3%) (García y otros, 2015: 80). Por otro lado, otro estudio señala que el porcentaje de la población general con necesidades jurídicas que se presenta ante una autoridad administrativa es el 1,8% y este porcentaje asciende al 10,7% en los casos de la población en situación de pobreza (García y otros, 2015: 78).

Sobre su cobertura, se han definido diversos criterios para determinar el lugar en que se debe establecer una casa de justicia (García y otros, 2015: 33). Por ejemplo, contar con un crecimiento urbano natural o inducido, incluir áreas marginadas o con alta frecuencia de violencia intrafamiliar (García y otros, 2015: 35).

En la práctica, la gran mayoría de las casas de justicia se ubican en zonas estratégicas para la prevención y atención de conflictos (García y otros, 2015: 72); empero, se observa una falta de evaluación y planeación del territorio en que se van a asentar (García y otros, 2015: 90), lo que genera problemas en torno a la descentralización y territorialización de la atención y dificultades para implementar la justicia móvil, cuyo objetivo es llevar los servicios a la ciudadanía de zonas rurales o de difícil acceso (UTP Ipsos y Economía Urbana, 2020: 47).²⁷

Además, la evidencia señala que, si bien las casas de justicia están dirigidas a la población objetivo mencionada, hay un evidente vacío en la atención en las zonas rurales, ya que el programa no llega a las zonas de difícil acceso o muy dispersas de los municipios (UTP Ipsos y Economía Urbana, 2020: 63).

Sobre el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos, se concluye que no hay estrategias que fomenten su utilización entre los funcionarios y las funcionarias de las diferentes entidades (UTP Ipsos y Economía Urbana, 2020: 66) y se advierten problemas en torno a la articulación y control de la conciliación en equidad. Por ejemplo, se registra que solo en el 16% de las casas existen centros de conciliación (García y otros, 2015: 75).

Por las características señaladas, la evidencia concluye que la atención que se presta en las casas de justicia no es siempre integral (García y otros, 2015: 75). Los actores involucrados afirman que el modelo presenta barreras de acceso por desconocimiento, porque los ciudadanos no saben dónde acudir (UTP Ipsos y Economía Urbana,

27. Para evaluar el funcionamiento de las casas de justicia, el estudio de UTP Ipsos y Economía Urbana (2020) aplicó entrevistas semiestructuradas y encuestas de tipo experimental tanto a usuarios como no usuarios del sistema de cinco casas de justicia.

2020: 43) y existe una redundancia en algunas de las entidades o servicios ofrecidos (García y otros, 2015: 82).

También pueden hallarse problemas de coordinación entre las entidades que convergen dentro de las casas de justicia y no existir una verdadera articulación entre ellas (García y otros, 2015: 88). Si bien este modelo fue diseñado para que se concentren varias entidades dentro las casas de justicia, se ha registrado que su participación es voluntaria dentro de cada una y que los alcances de esa participación dependen de los convenios interadministrativos que cada entidad celebre con el respectivo gobierno local (García y otros, 2015: 73). Por lo tanto, no es posible asegurar la presencia de las entidades en el programa de forma transversal y general, y hay entidades que no están en todas las casas de justicia, lo que genera la inexistencia de «un núcleo básico de instituciones que siempre estén presentes en las casas ni homogeneidad en ellas» (García y otros, 2015: 98).

Otro aspecto relevante es que se identificaron problemas en torno a la desigualdad de los territorios que las administran, porque el funcionamiento de cada casa de justicia depende de la capacidad de los gobiernos locales. Esta descentralización excesiva del programa «genera desarticulación, falta de coordinación y pérdida de recursos y de oportunidades» (García y otros, 2015: 71).

En cuanto a los recursos humanos, se evidencia un problema de flexibilidad laboral que no es inherente al programa, sino que es una realidad generalizada en Colombia debido a que hay «cargos de libre nombramiento y remoción y a la existencia extendida de una paralela vinculada al Estado a través de contratos de prestación de servicios» (García y otros, 2015: 92).

Este problema impacta negativamente en las casas de justicia en dos sentidos: por un lado, su funcionamiento depende de los vaivenes políticos del gobierno, lo que redundante en que quienes trabajan en ellas no siempre sean los funcionarios mejor calificados. Por otro lado, la inestabilidad laboral conlleva frecuentes cambios de personal, que se traduce en que «la operación de las casas de justicia en muchos casos se vea interrumpida y que el conocimiento acumulado de los funcionarios (capacitaciones, experiencia) sea desaprovechado, dificultando así en muchos casos la implementación de programas y planes de acción» (García y otros, 2015: 93).

Las casas de justicia fueron financiadas por el gobierno norteamericano hasta 2007. Luego, se pactó que los gobiernos locales asumirían ese costo; el gobierno colombiano aportaría el dinero necesario para la construcción, y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) aportaría el equipamiento, la asistencia técnica y el inicio de las operaciones (García y otros, 2015: 30).

La falta de articulación entre las entidades que confluyen en cada casa de justicia y la excesiva descentralización genera que «se desconoce el presupuesto global de cada casa de justicia, pues los recursos provienen de partidas institucionales independientes, y si no hay políticas de articulación, no se consolidan los presupuestos ni

se relaciona la cantidad de recursos invertidos con los casos atendidos o resueltos» (García y otros, 2015: 98).

Justicia de pequeñas causas

Otra solución relevante para atender a la conflictividad latente son los juzgados especiales de pequeñas causas.²⁸ En Brasil, particularmente, existen juzgados especiales estatales que son tribunales creados con el objeto de reducir el flujo de controversias sometidas al conocimiento de la justicia común brasileña y que resuelven casos menos complejos y de valor limitado (Riveiro y Marinho, 2018: 315).²⁹ Actualmente, existen los juzgados especiales en lo penal, los juzgados especiales de la hacienda pública, los juzgados especiales únicos y los juzgados especiales civiles (Riveiro y Marinho, 2018: 313). En lo que sigue, se analizará la experiencia de los últimos.

En relación con las necesidades jurídicas que se busca satisfacer, los juzgados especiales civiles se implementaron en el ámbito civil con el objetivo de promover «la reducción del flujo de controversias en la justicia común» (Riveiro y Marinho, 2018: 313). Además, en la ley que los establece se señala que su actuar debe regirse por los principios de «oralidad, sencillez, informalidad, economía procesal y celeridad, buscando, siempre que sea posible, la conciliación o transacción» (Riveiro y Marinho, 2018: 313).

Pero su implementación no buscó aliviar los problemas de la justicia tradicional, sino que fue una nueva y especial forma de garantizar derechos y resolver conflictos, permitiendo la democratización en el acceso a la justicia (Sadek, 2006: 251). Por lo tanto, su creación fue producto de la necesidad de reducir las formalidades y de la urgencia de romper con el exceso de requisitos burocráticos, para simplificar las relaciones de los ciudadanos con la administración de justicia (Sadek, 2006: 250).

Sin embargo, la evidencia señala que no se cumple con el objetivo de celeridad, ya que cada vez hay más casos pendientes en estos tribunales (Riveiro y Marinho, 2018: 328). En ese sentido, según la base de datos del Consejo Nacional de Justicia, en 2015 hubo 5.184.052 casos pendientes en primera instancia y 482.545 en segunda instancia (Riveiro y Marinho, 2018: 315).

Asimismo, los procedimientos duran en promedio doscientos días y el tiempo hasta la audiencia de conciliación dura alrededor de ciento sesenta y ocho días, lo que indica que es un desafío para los juzgados civiles especiales reducir los tiempos

28. Para más información, véase Conselho Nacional de Justiça (2009) y Wagner y Plentz (2010).

29. En el estudio de Riveiro y Marinho (2018) se busca evaluar los niveles de eficiencia y cambios de productividad en el tiempo de los juzgados especiales civiles entre los años 2010 a 2015 utilizando el análisis envolvente de datos y el índice de Malmquist.

de tramitación para cumplir con el principio de celeridad (Conselho Nacional de Justiça, 2015: 49).³⁰

En relación con los resultados de los procedimientos, la mayoría de los procedimientos sometidos al conocimiento de los juzgados civiles especiales no son resueltos en el fondo. La hipótesis más recurrente es el abandono del procedimiento por parte del demandante (Conselho Nacional de Justiça, 2015: 46).

En cuanto a la población objetivo, además del objetivo principal, los juzgados civiles especiales fueron concebidos para resolver asuntos de ciudadanos que hasta ese entonces no utilizaban el sistema de justicia formal. Usualmente, las demandas ante estos tribunales son presentadas por consumidores individuales contra proveedores como, por ejemplo, compañías de seguros y concesionarias de servicios públicos (Conselho Nacional de Justiça, 2015: 11).

Además, se ha registrado que los tribunales han sido utilizados como instrumento para el cobro de deudas impagas, tanto por personas jurídicas como naturales (Conselho Nacional de Justiça, 2015: 34).

La evidencia recopilada indica que se han registrado desviaciones en torno al perfil de demandantes que acuden a los juzgados civiles especiales. Por un lado, existen demandas de cobro realizadas por personas jurídicas contra personas físicas, una modalidad que no era posible en el texto original de la ley que implementa estos tribunales y que parece desviarse del objetivo diseñado para los juzgados civiles especiales. Por otro lado, se han presentado demandas de particulares contra particulares, un perfil que también se aleja de la norma (Conselho Nacional de Justiça, 2015: 13).

Sobre su cobertura, los juzgados civiles especiales fueron incorporados con la Constitución de 1988 y, al 2006, no se habían implementado en la mayoría de los municipios de Brasil. Según datos del Instituto Brasileño de Geografía, de los 5.560 municipios existentes en 2004, solo 1.732 tenían juzgados civiles especiales (31,1%) y únicamente 1.475 tenían juzgados penales especiales (26,5%).

Sobre el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos, aunque se desarrollan con mayor frecuencia audiencias de conciliación en disputas entre particulares, no es común que las partes logren llegar a un acuerdo (Conselho Nacional de Justiça, 2015: 18).

Sobre la calidad de los servicios, se ha registrado que no se han elaborado planes para solucionar los nuevos conflictos que han sido conocidos por los tribunales. Al respecto, se señala que los juzgados civiles especiales no se relacionan con otros organismos, como defensorías públicas, y no tienen conocimiento sobre qué conflictos han

30. En este estudio del Conselho Nacional de Justiça (2015) se visitaron y analizaron los datos sobre el movimiento judicial y usuarios de juzgados especiales civiles en cinco ubicaciones geográficas distintas en el 2012, además de los indicadores socioeconómicos de las regiones puestos a disposición por organismos oficiales.

conocido. Esto incide en que se dificulte el ejercicio efectivo de resolución de casos a través de la racionalización de los procedimientos y tratar adecuadamente los conflictos, para favorecer el acceso a la justicia (Conselho Nacional de Justiça, 2015: 34).

En cuanto a los recursos humanos, la cantidad de jueces de los Juzgados civiles especiales es muy inferior a la de los jueces ordinarios. Evidencia del año 2006 señala que, mientras había 7.609 jueces en los tribunales ordinarios, solo se registraron 751 jueces en los juzgados civiles especiales, lo que impacta en las tasas de congestión, que es significativa (Sadek, 2006: 253).

Además, la evidencia indica que no hay una capacitación adecuada de los conciliadores y no se generan incentivos para evitar la alta rotación de las personas que se dedican a ese cargo en los tribunales (Sadek, 2006: 271).

Unidades de Justicia Vecinal

A partir del 2011, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos chileno impulsó un proyecto piloto denominado Unidades de Justicia Vecinal (UJV), con el objetivo de «acercar a la ciudadanía formas de resolución de conflictos vecinales y comunitarios, de una manera ágil, transparente y eficiente para mejorar la calidad de vida de las personas y sus comunidades» (Alfaro y otros, 2020: 16). Las UJV prestaron servicios mediante un sistema multipuertas, es decir, se daba al usuario la posibilidad de resolver su problema por distintas vías que puede escoger: mediación, conciliación, arbitraje o derivación a un juzgado de policía local.³¹

Su población objetivo fue «las personas residentes y que trabajan en las comunas de la Región Metropolitana donde funciona el proyecto, resuelven sus conflictos de orden vecinal o son orientados y asesorados en problemas no vecinales» (Navarro, Oyanedel y Sime, 2013: 3). Se crearon cuatro unidades de justicia vecinal (UJV Sur, UJV Oriente, UJV Poniente y UJV Norte) y cada una atendía a cinco comunas.

Al respecto, puede afirmarse que hubo un alto porcentaje de conflictos vecinales resueltos, en la medida que los casos en que las partes alcanzaron acuerdos que fueron cumplidos para el total de casos terminados o cerrados fue de 85,5% entre 2011 y 2012 (Navarro, Oyanedel y Sime, 2013: 11).

Además, una de las formas en que se diseñó la solución de los conflictos vecinales fue a través de la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos. Del total de casos que aceptaron alguna vía de solución, el 57,7% optó por resolver el conflicto a través de mediación y un 34,7% eligió la conciliación (Navarro, Oyanedel y Sime, 2013: 12).

Sin embargo, salvo que el asunto estuviese sometido a un fallo arbitral o fuese conocido por un juzgado policía local, el resto del sistema funcionó sobre la volunta-

31. Alfaro y otros, «La mediación en Chile», p. 17.

riedad de las partes, dado a que las unidades de justicia vecinal carecían de imperio (Riego y Lillo, 2014: 406).

En esa línea, un 48% de los casos admitidos terminó sin una solución efectiva y, de ese total, el 87,3% se debió a la deserción del procedimiento por alguna de las partes, lo que da a entender que uno de los principales problemas de este proyecto fue la dificultad para obtener la comparecencia de las partes (Riego y Lillo, 2014: 410).

Esta falta de exigibilidad también se vincula con el incumplimiento de los acuerdos. De un total de 3.335 casos en los que hubo acuerdos de cumplimiento diferido en el tiempo, un 35% incumplió total o parcialmente. Pese a que existían funcionarios destinados a supervigilar el cumplimiento de los acuerdos, que tenían facultades para modificar los acuerdos o hacer intervenir a un profesional de un rango superior, el carácter voluntario del proceso provocó que el sistema no pudiese responder ante el incumplimiento (Riego y Lillo, 2014: 411).

En suma, la evidencia presentada respecto de estos cursos de acción no es concluyente. De ello no se sigue que las Unidades de Justicia Vecinal no puedan implementarse en nuestro país, pero de hacerlo se debe considerar de manera precisa los alcances y posibilidades de cada iniciativa.

Alcance del derecho a la tutela judicial efectiva

Otro aspecto que merece ser considerado, aunque sea brevemente en este análisis, dice relación con lo que se podría denominar el alcance del derecho a la tutela judicial efectiva. Es decir, en qué medida el acceso a la justicia se satisface con soluciones diferentes a la tutela judicial.³² Sin pretender agotar el debate, se presentan aquí dos elementos de los cursos de acción que son relevantes para generar un estándar en el diseño, formulación e impulso de las políticas públicas de reformas a la justicia. El primer elemento se vincula con lo que se puede denominar el *discurso modernizador* en el sentido de identificar el contenido deseado de una política pública de reforma a la justicia y, el segundo aspecto, se vincula con el alcance del *mandato normativo* relativo al derecho de acceso a la justicia. Este último elemento concuerda con la idea de objetivo perseguido, mientras que el primero corresponde más bien a una estrategia de abordaje.

Sobre el discurso modernizador

El discurso que ha acompañado las políticas de reformas a la justicia en los últimos años ha cambiado y se ha movido desde el enfoque de modernización de la gestión

32. El impulso de los mecanismos autocompositivos forma parte cierta de esta mirada más amplia, puesto que ello no obedece únicamente al descrédito de la justicia tradicional sino también a una nueva mirada sobre el concepto de justicia (Bordalí, 2004: 172-178).

pública hacia un enfoque de derechos. Este cambio de discurso ha sido funcional al impulso de la Reforma Procesal Civil y su derrotero. Los fundamentos y objetivos declarados en el proyecto de nuevo Código Procesal Civil³³ se anclaron fuertemente en la continuidad de la política modernizadora de la justicia (Maturana y Rivero, 2012), pero el traspie que sufrió la Reforma Procesal Civil en el Congreso Nacional en el 2014 hizo que la autoridad reemplazara el discurso de modernización de la justicia por un discurso vinculado al derecho de acceso a la justicia, a fin de ser empleado como agente movilizador y justificador de un diseño más profundo de una reforma procesal que incluía una respuesta a las necesidades jurídicas (Letelier, 2021).

Sin embargo, la priorización del acceso a la justicia como elemento catalizador de una respuesta pública judicial frente a necesidades públicas se ha mostrado como una opción fragmentada, sin conseguir ser una respuesta completamente eficaz. En particular, este discurso ha servido para justificar tanto una respuesta judicial al problema de necesidades jurídicas como una respuesta alternativa o desjudicializada al mismo, como se observa de la iniciativa que crea el Servicio de Acceso a la Justicia y Defensoría de las Víctimas.³⁴

Una revisión de las ideas centrales contenidas en los proyectos de ley relacionados muestra que la referencia a las necesidades jurídicas bajo el discurso modernizador es poco frecuente y su relevancia parece estar al servicio de la cuantificación de la demanda, es decir, como un elemento central en la definición orgánica de una nueva justicia. En este discurso, la mejora al acceso a la justicia sería consecuencia de la modernización.³⁵ Por otro lado, el discurso de reforma a la justicia anclado en un enfoque de derechos descansa sustantivamente en la idea de necesidad jurídica, cuya caracterización juega un papel fundamental en el diseño procedimental y perfiles de cargo requeridos. En el caso de la Reforma Procesal Civil se observa, en el contenido del preproyecto de 2018, que la idea de necesidad jurídica y su multidimensionalidad le da sentido de problema público a una reforma a la justicia civil y genera soluciones o mecanismos destinados a atender estas variadas necesidades jurídicas por medio de un mejoramiento y modernización de los procedimientos.

Del mensaje que acompaña al proyecto del nuevo Código Procesal Civil en el 2012, se puede ver que varias ideas se alinean con un proceso de reforma desde esta perspectiva modernizadora. Por una parte, en los objetivos se hace hincapié en el desfase que alcanza la justicia civil, en relación con otros modelos de justicia ya reformados, como la justicia penal y la justicia laboral. Asimismo, se cree que modernizando los procesos y estableciendo mecanismos complementarios—como los mecanismos alternativos de solución de conflictos—, disminuirán las barreras de acceso para los

33. Boletín 8.197-07.

34. Boletín 13.991-07.

35. Boletín 8.197-07.

ajusticiados. En la misma línea, dentro de sus ejes centrales, se hace visible la idea de asegurar como un derecho la tutela judicial para la resolución efectiva de los conflictos, pues de otra manera no existe un real concepto de justicia (Letelier, 2021: 17).

Sin embargo, el proyecto no se hace cargo de las barreras de entrada, sino más bien a las barreras que se producen durante el proceso, como la dilación, la formalidad probatoria y en la delegación de las funciones jurisdiccionales a funcionarios de la administración. A pesar de ello, hace un especial énfasis en los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como manera de satisfacer no solo la barrera de entrada al proceso, sino también de propender a la tutela judicial efectiva (Letelier, 2021: 19). De hecho, una preocupación importante respecto de la justicia de pequeñas causas fue el establecimiento de un procedimiento monitorio basado en el derecho comparado (Letelier, 2021: 27 y 28).³⁶

Por otro lado, del contenido del anteproyecto de Reforma Procesal Civil del 2018, que puede ser extraído de documentos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se observa un cambio de foco hacia la efectivización del derecho de acceso a la justicia. Esta idea se encuentra especialmente plasmada en el proyecto de ley que fortalece la mediación y otros mecanismos de resolución de conflictos,³⁷ pero había sido transmitida en la discusión del nuevo Código Procesal Civil al retomarse la tramitación de la Reforma Procesal Civil en el 2021.

Así, en la intervención que el ministro de Justicia y Derechos Humanos señor Hernán Larraín Fernández realizó ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento el 29 de abril de 2021,³⁸ además de manifestar la necesidad de efectuar modificaciones a la justicia civil con relación al derecho de acceso a la justicia, resalta los beneficios aparejados. Entre ellos, se menciona la mayor cobertura de las causas, la disminución de tiempos de tramitación, la mejora en la atención de público, la disminución del costo en casos que no se necesitan abogados, la incorporación de la tecnología, entre otros.

Ahora bien, el discurso basado en el enfoque de derechos tampoco fue suficientemente fuerte para permitir la continuación del proyecto de reforma a la justicia civil.

36. Al respecto, la reflexión modernizadora en torno a este procedimiento ha continuado. Véase Pérez Ragone (2019).

37. El proyecto, de marzo de 2022, se presentó como un nuevo impulso a la reforma procesal civil, tal como se había evidenciado en la discusión de la Ley 21.394. Al respecto, el mensaje señala: «Introduce y regula la mediación en los conflictos civiles y comerciales, como un proceso o mecanismo autocompositivo de resolución de conflictos que permite a las personas aprender a dialogar no solo de las cuestiones de hecho y de derecho involucradas en el mismo, sino también desde los intereses, percepciones, alternativas y visiones de futuro; y modifica la Ley 19.968 que Crea los Tribunales de Familia para ampliar la competencia territorial de los mediadores» (Boletín 447-369, 2022). El proyecto no continuó su tramitación y tuvo un informe no favorable de la Corte Suprema.

38. Informe de la Comisión de Constitución (2021: 114 y 115). Disponible en <https://tipg.link/O2vf>.

Con todo, este discurso es el que se ha mantenido en la discusión del proyecto del nuevo Servicio Nacional de Acceso a la Justicia, como puede verse del mensaje de las indicaciones. El proyecto ingresado en 2021 hace un especial énfasis en el acceso a la justicia en su sentido más amplio, desde la perspectiva del empoderamiento legal de sus usuarios y en cómo la desinformación constituye una barrera de acceso a la justicia.³⁹

A partir de las obligaciones internacionales del Estado de Chile, como la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas, la cual dentro de sus apartados prevé promover la igualdad de acceso a la justicia para todos y es un pilar de los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible definidos en la Conferencia de las Naciones Unidas de Río de Janeiro en 2012,⁴⁰ se plantea el deber de establecer mecanismos de efectiva protección de derechos, lo que se materializa a través de un servicio que pueda informar antes, durante y en la ejecución de un proceso y representar jurídicamente a dichos usuarios.

Como se observa, en el orden de justificación de dos cursos de acción disímiles, la idea de enfoque de derechos y acceso a la justicia ha prevalecido, con resultados distintos en cada caso,⁴¹ lo que muestra que no parece ser suficientemente justificativo de una estrategia en particular. Para abordar ese tema es necesario hacerse cargo de un último elemento del diseño de una política de reforma a la justicia que dice relación con precisar el lugar que le cabe a la tutela judicial en la efectivización del derecho de acceso a la justicia.

Sobre la función judicial y el acceso a la justicia

El alcance de la noción de función judicial vinculado al derecho de acceso a la justicia es multidimensional e incluye aspectos como la garantía del juez imparcial, la existencia de un justo y racional procedimiento, lo que incluye el derecho a la defensa y al recurso. A este respecto, puede parecer que el discurso reformador basado en el enfoque de derechos no fortalece estas dimensiones de la función judicial, toda vez que parece descansar fuertemente en mecanismos o dispositivos fuera del Poder Judicial para proveer acceso a la justicia.

Desde el punto de vista del derecho de acceso a la justicia resulta notorio que su conceptualización debe ser más amplia que la mera accesibilidad a la tutela jurisdiccional. La jurisprudencia emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha demostrado un interés en considerar el derecho de acceso a la justicia relacionando los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, con el

39. Boletín 13.991-07, 2021.

40. Boletín 13.991-07, pp. 2-3.

41. El avance del proyecto de ley contenido en el Boletín 13.991-07 es mayor al de la Reforma Procesal Civil.

artículo 1.1 de la misma norma. El artículo 8.1 alude al derecho de toda persona a ser oída y el artículo 25 contempla el derecho al recurso. Solo una interpretación armónica de ambas normas permite el acceso a la justicia, puesto que no basta con tener la posibilidad de ser oído, si no se contempla una fórmula para reclamar ese derecho.

Así, por ejemplo, el juez Cançado (2012) ha señalado que «el acceso a la justicia *lato sensu* destaca el reconocimiento de los derechos de los individuos, comunidades y pueblos para poder, de esta manera, reivindicarlos ante un juez. El acceso a la justicia no es, pues, solo acceso a la prestación jurisdiccional sino asimismo acceso al derecho», lo que lleva a que la Corte haya considerado que «los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole». ⁴² Esta obligación ha sido prevalentemente entendida como una obligación, sino de resultados, al menos de medios idóneos, y se impone a los Estados parte el contemplar recursos serios y no como mecanismos únicamente formales, destinados a ser infructuosos. ⁴³

Queda de manifiesto, entonces, que el acceso a la justicia es la forma de materializar todos los demás derechos que se contemplan en el derecho internacional de los derechos humanos. Gómez (2006: 355) expresa que se reconoce «más como un derecho de importancia primordial, entre los nuevos derechos individuales y sociales, ya que la posesión de derechos carece de sentido si no existen mecanismos para su aplicación efectiva» y señala que —más que un concepto jurídico— es de tipo ideológico y sociológico.

Por otro lado, hay otros autores que ponen atención especial a la parte del acceso a la justicia que exige la existencia de mecanismos para materializar los derechos de las personas. Es así como Bordalí relaciona el acceso a la justicia con la tutela judicial, al indicar que se puede «concluir que existirían dos metaderechos de carácter procesal en nuestro orden constitucional: un derecho a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos y un derecho al debido proceso. El derecho de acceso a la justicia forma parte de ellos dos» (Bordalí, 2011: 313).

En la ampliación de la aplicación del derecho de acceso a la justicia, la Corte ha considerado como vulneración a su acceso las estructuras de poder de la sociedad que generan impedimentos fácticos, y también normativos, que deben ser removidos para garantizar el acceso a la justicia. ⁴⁴ Todo ello parece atenuar, entonces, la necesi-

42. Sentencia del caso *Trabajadores cesados del Congreso contra Perú*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 24 de noviembre de 2006.

43. Sentencia del caso *Velásquez Rodríguez contra Honduras*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 29 de julio de 1988 y sentencia del caso *Godínez Cruz contra Honduras*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 20 de enero de 1989.

44. Sentencia del caso *Canales Huapaya contra Perú*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 24 de junio de 2015.

dad de una respuesta del Estado basada en el fortalecimiento de la justicia jurisdiccional, lo que ciertamente no quiere decir que deba dejarse de lado, que es el tema del apartado siguiente.

Bases para la implementación adecuada de una justicia comunal

El contexto de reforma a la justicia que se muestra en este artículo presenta desafíos importantes para la posibilidad de una reforma que apunte en dicha dirección. La evidencia sobre necesidades jurídicas de carácter vecinal o comunitaria es suficientemente robusta, aunque incierta respecto de la efectividad, sostenibilidad y eficiencia de las estrategias implementadas en ese sentido. Por otro lado, aunque el discurso de modernización ha dejado de ser crítico respecto de la reforma procesal civil, se trata de la más consistente directriz para una reforma a la tutela judicial. La complementariedad de estos enfoques, con un claro matiz residual en el caso de la tutela judicial, requiere de su robustecimiento, como un elemento indispensable para una respuesta integral a las brechas de acceso a la justicia.

La situación de los juzgados de policía local es propicia para ayudar a atender algunas de las carencias en el acceso a la justicia en Chile; especialmente, porque su despliegue territorial colabora de manera importante a favorecer el acceso de la población a las instalaciones, a los servicios que prestan y porque, en varias ocasiones, los conflictos que resuelven tienen un marcado tinte comunitario o vecinal.

Sin embargo, resulta difícil impulsar políticas públicas uniformes para esta judicatura, lo que se debe especialmente a su atomización, que es el resultado de su dependencia a cada uno de los diferentes municipios del país. Esto hace que los recursos humanos y de infraestructura varíen de acuerdo con las capacidades de la municipalidad respectiva. Además, los jueces tienen una dependencia técnica de la corte de apelaciones respectiva, no así los funcionarios, que adscriben únicamente a la municipalidad (Fandiño, Fibla y Reyes, 2019: 30). Por ello, dentro de los elementos de modernización que se han discutido, un tema muy importante sería separar los juzgados de policía local de los municipios e incorporarlos, de forma ideal, al Poder Judicial (Fandiño, Fibla y Reyes, 2019: 70). Ello apunta, desde la mirada de los jueces, especialmente a homogeneizar dependencias, infraestructura y capacitaciones del personal (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2020).

La modificación propuesta no basta para hacer de los juzgados de policía local un instrumento eficaz para la satisfacción de las necesidades jurídicas vinculadas a pequeñas causas o conflictos comunitarios o vecinales; toda vez que se visualiza como un problema la excesiva y variada competencia que poseen hoy en día estos tribunales (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2020b: 20), cuyo objetivo fundamental ha sido resolver —por medio de la aplicación de multas— vulneraciones a las normas legales u ordenanzas municipales. Este componente infraccional no tiene el

mérito de resolver el conflicto entre las partes. En línea con estas características, se ha visto también como solución la estandarización de procedimientos monitorios como el penal, a fin de liberar recursos para la tramitación de otras causas que sí requieren de intervención judicial.

Además, la dispersión de los recursos disponibles de los juzgados de policía local y su dependencia municipal ha generado que existan diversas formas de tramitación, así como criterios diversos para la resolución de las causas. Esta situación provoca incertidumbre en la aplicación de las leyes, la cual podría ser resuelta por medio de un cambio de dependencia que asegure una sola dirección (Fandiño, Fibla y Reyes, 2019).

A partir de lo anterior, se presentan aquí algunos elementos de base para una nueva justicia comunal.

Rol preponderante de la evidencia sobre necesidades jurídicas

Una de las piezas relevantes de evidencia existente es la que se refiere a la prevalencia de necesidades jurídicas insatisfechas. Estas necesidades se corresponden con conflictos de relevancia jurídica cuya resolución en *ultima ratio* está encomendada a los tribunales de justicia y, en primer lugar, a mecanismos autocompositivos. En efecto, la condición de satisfacción de la necesidad jurídica no pasa necesariamente por la solución judicial al conflicto, por lo que la idea de *insatisfacción* de la necesidad no puede identificarse con la ausencia de una solución judicial. De allí que los mecanismos para abordar la brecha no deban necesariamente orientarse a la reducción de los costos de litigación.

En ese sentido, la experiencia de las UJV —y en un sentido más general, las casas de justicia— deja en evidencia que existe una necesaria conexión entre la tutela judicial y la implementación de soluciones colaborativas para atender conflictos de naturaleza vecinal o comunitaria, toda vez que la conflictividad jurídica no atendida no es necesariamente un problema del sistema de justicia judicial, puesto que el Estado puede cumplir su obligación proveyendo mecanismos de resolución que sean igualmente efectivos y más económicos que la tutela judicial. Por tanto, si estos mecanismos no son eficaces, la garantía final del Estado es proveer tutela judicial efectiva.

Atendido aquello, la pregunta por la utilidad de la evidencia sobre la existencia y naturaleza de las necesidades jurídicas respecto de la reforma a un sistema de justicia judicial se vuelve relevante en un contexto de respuesta integral. Ello significa que no puede considerarse en aislamiento esta respuesta con la solución que se disponga para el primer paso en el acceso a la justicia. Al respecto, es relevante la evidencia sobre las diversas soluciones implementadas que se revisaron anteriormente.

Con todo, si la respuesta orgánica judicial es necesariamente una función de la demanda por servicios judiciales, el conocimiento de esa demanda resulta clave para un diseño orgánico adecuado. Conforme se ha señalado, es preciso el diseño orgánico

que satisface un estándar de efectividad razonable, que es eficiente en términos financieros y que supone la sostenibilidad de la solución en el largo plazo. Estos atributos deben mirarse en forma integral, de manera que la calidad observada de los distintos componentes no sea disímil e incentive comportamientos que no son eficientes en sentido agregado; por ejemplo, evitar la sobreutilización de la solución más cara por la baja calidad de otros componentes.

Desde esta perspectiva, una respuesta judicial efectiva debe considerar los esfuerzos por el agotamiento del conflicto de manera anticipada y la implementación de mecanismos que sean efectivos (eficaces), eficientes y sostenibles. Si este diseño falla, entonces la posibilidad de su subutilización es alta. En este mismo sentido, la evidencia respecto del funcionamiento de soluciones implementadas puede dar luces.

No obstante, es importante señalar que la prelación de los mecanismos autocompositivos y el impulso estatal no significa que la diferenciación del servicio no se produzca dentro de un mismo órgano, por ejemplo, los propios tribunales, sobre todo si se tiene en consideración que los tribunales prestan hoy un servicio de bases de acuerdo para la conciliación, con fines de eficiencia principalmente y con un positivo efecto sobre la sostenibilidad de la institución.⁴⁵

El alcance modernizador de la tutela judicial de base

En el contexto mismo de una reforma al sistema judicial no puede desatenderse el efecto que puede producir sobre el sistema en general. La modernización de la justicia atiende normalmente a criterios de eficiencia y la agenda pública, al respecto, le otorga un especial peso al efecto global sobre los costos del sistema. En este sentido, aunque no sea pretendido, la reducción de costos agregados tiene —desde un punto de vista económico— un efecto sobre la cantidad demandada,⁴⁶ es decir, sobre la cantidad de conflictos jurídicos que serán ingresados al sistema de justicia. De allí que la

45. La conciliación en materia civil tiene, en rigor, un alcance muy acotado. Sin embargo, su relevancia cambia en el caso de los tribunales reformados. Véase Fuentes, García y Romero (2023: 102).

46. En el análisis económico del derecho nacional se ha argumentado —desde lo que los profesores Núñez y Carrasco denominan tesis tradicional— que existe una evidente disociación entre los costos y los beneficios sociales y los costos y beneficios privados de la litigación, y que, dado el carácter privado del *bien*, son los costos privados los que determinan finalmente el tipo de conflictos que resuelven los tribunales. Eso explicaría por qué, aunque el sistema sea *gratuito*, como sus beneficios son marcadamente privados no se justifica un subsidio al costo privado de acceso. Esto ha generado que solamente quienes tengan recursos puedan costearse el acceso al sistema (Vargas, Peña y Correa, 2001, en Mery, 2006). Pero esa concepción de la justicia como bien privado no se condice con la posibilidad concreta que tiene el Estado —en cuanto oferente del servicio— de internalizar las externalidades de la litigación (específicamente de la adjudicación). Véase Núñez y Carrasco (2015).

evaluación orgánica que se haga a partir de los criterios y evidencia señalados en el punto anterior debe hacerse de manera dinámica.

En este sentido, desde el punto de vista económico, la posibilidad real de atender a la conflictividad vecinal genera externalidades positivas para la sociedad, lo que justificaría la promoción de mecanismos alternativos de resolución de controversias, promoción que solo será efectiva —por ejemplo, que asegure la internalización de los beneficios— si la tutela judicial opera como mecanismo de base residual universal. Ello justifica —hasta cierto nivel, posiblemente— que se provea de un mecanismo de acceso a la defensa jurídica (asistencia jurídica) para este tipo de casos, acceso que, por lo general, ha estado vedado, así como la introducción de componentes de modernización de la gestión, como el *case management*.⁴⁷

Ambos elementos, el de mejora a la calidad de la entrega del servicio y la disminución del costo privado de acceso a la tutela judicial pueden tener un efecto significativo en la demanda observada, lo que significa que la efectividad del mecanismo negociado es fundamental.

Elementos de gobierno judicial

Como aparece claramente de los diagnósticos existentes respecto de la judicatura de policía local señalados previamente, su inserción dentro del Poder Judicial resulta indispensable, como una forma de alcanzar estándares de independencia razonables (Bordalí, 2013; Aldunate, 2010; Vargas 2006).⁴⁸ Al respecto, especialmente la literatura procesal constitucional pone de manifiesto que la consagración normativa de la independencia es fundamental para que sea *posible* en la práctica (Bordalí, 2008). Incluso por muy baja realización efectiva de independencia, ella es imposible en un contexto donde no se garantice la separación de poderes o funciones, con base en el principio de unidad jurisdiccional.

Ahora bien, la independencia podría garantizarse también—aunque quizá a un menor nivel— a través de la figura de los tribunales especiales que están fuera del

47. Se trata de un sistema orientado a mejorar la eficiencia de los sistemas de justicia, no solo mediante una gestión judicial más eficiente, sino también favoreciendo la existencia de un juez activo, quien debe resolver como un gestor del sistema y no solo en miras al caso individual. Véase Fuentes Maureira, García Odgers y Silva Goñi (2021: 1-4).

48. El gobierno o administración judicial refiere, por una parte, a aquellos elementos de diseño institucional propios de la estructura jerárquica y tecno burocrática del Poder Judicial, con base en una gestión de personal orientada a la carrera funcionaria, control disciplinario y gestión presupuestaria. Véase Flores (2005). Sin embargo, también es dable considerar la idea de gobierno judicial a partir del «conjunto de valores y creencias, estilos y dinámicas de trabajo, que caracterizan y diferencian a la institución de las restantes», lo que otorga legitimidad a quienes componen este gobierno y si bien, no asegura la independencia de sus miembros, otorga respaldo y mayor certeza a sus decisiones. Véase Vargas (2006).

Poder Judicial, favoreciendo la autonomía e independencia mediante una reforma al sistema de nombramientos, calificación y promoción, en su caso, además de la creación de un soporte administrativo propio e independiente, como sucede en el caso de los tribunales tributarios y aduaneros, los tribunales ambientales o el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, que cuentan con unidades administrativas especiales para su administración.

Sin embargo, esta solución parece no viable en el caso de una reforma a los juzgados de policía local. Si se considera la existencia de un tribunal comunitario en al menos cada una de las comunas del país y estos se conforman por uno a tres jueces, además de considerar una dotación estándar adecuada, según parámetros judiciales tradicionales, se requerirá contar con más de cuatro mil funcionarios, solo en los tribunales,⁴⁹ lo que requiere de una estructura organizacional adecuada y la agregación de unidades de apoyo. Si esta demanda organizacional debe ser atendida por una unidad independiente de apoyo, es decir, requiere de la creación de una nueva institucionalidad, la solución de política pública aumenta en costos de manera considerable y se perdería, además, la posibilidad de aprovechar alguna eficiencia del modelo actual de gestión de tribunales.

Ahora bien, desde el punto de vista del gobierno judicial, la incorporación de nuevos tribunales puede traer algunas consecuencias que deben atenderse, tales como los asuntos relativos a estamentos o escalafones y carrera funcionaria, tanto para los jueces como para otros perfiles funcionarios que pudieren integrarse a este tipo de tribunal.

Justicia de proximidad

Un último criterio que sienta las bases de una reforma a los juzgados de policía local dice relación con la localización de los servicios, es decir, con la proximidad como un elemento facilitador del acceso a la justicia y, específicamente, de la tutela judicial efectiva.

En primer lugar, como se ha dicho, la proximidad debe ser evaluada —como atributo del derecho de acceso a la justicia— en la solución integral a la problemática pública identificada. Este elemento de proximidad es un argumento muy fuerte en favor del aprovechamiento de la actual estructura de juzgados comunales que tienen los juzgados de policía local, porque son actualmente un recurso cercano a las personas, incluso si su eficacia es relativa. En efecto, las personas valoran la proximidad del juez y la inmediatez del proceso *informal*, puesto que, aunque se halla mediado por funcionarios municipales, en muchas ocasiones las personas recurren al juez personalmente en busca de una solución.

49. La dotación actual de los juzgados del Poder Judicial es de cerca de trece mil funcionarios.

Frente a esta justicia de proximidad, los mecanismos alternativos presentan un importante desafío para competir. El actual modelo de acceso a mediación contenido en el proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y Defensoría de las Víctimas de Delitos establece una oferta de servicios que se asegura a nivel de territorio jurisdiccional. Ello significa que, a nivel comunal, es decir, en la unidad territorial más pequeña, los servicios judiciales presentan una mejor cobertura. Esto genera un desafío innegable para el diseño de la respuesta integral, reconociendo el lugar que tiene, por ejemplo, la justicia comunitaria hoy en día, la cual ha sido desarrollada sin una orgánica común o estandarizada.

Conclusiones

El objetivo de este artículo ha sido consolidar evidencia disponible, principalmente de Perú, Brasil, Colombia y Chile, sobre los mecanismos estatales diseñados para abordar la brecha en el acceso a la justicia. Aunque se ha recopilado información sobre iniciativas de justicia vecinal, su análisis revela una falta de respaldo a un enfoque específico para abordar esta problemática. Ninguna experiencia nacional o internacional proporciona un modelo completamente adecuado, que cumpla con los criterios de eficacia, sostenibilidad y eficiencia que son esenciales para una reforma efectiva del sistema judicial.

Por otro lado, si bien la modernización de la gestión es importante, no parece ser suficiente para impulsar una reforma integral de la justicia. Ello porque la noción que ha ganado más terreno en el discurso modernizador es el enfoque del acceso a la justicia, el cual, aunque difuso y amplio en la práctica, se alinea muy directamente con la noción actual del derecho de acceso a la justicia y la obligación estatal a su respecto.

En este contexto, una evaluación exhaustiva de la justicia de policía local podría ofrecer un punto de partida prometedor para una reforma modernizadora que satisfaga las necesidades legales de la población al proporcionar soluciones integrales y aprovechar los recursos judiciales existentes. Una reforma de este tipo debiera sentarse en: i) la evidencia sobre necesidades jurídicas; ii) el alcance modernizador de la tutela judicial; iii) definiciones estratégicas de gobierno judicial y iv) aprovechamiento de la proximidad como atributo del derecho de acceso a la justicia.

Referencias

ADASME, Estela y Quinteros, Christian (2014). «La mediación comunitaria y/o vecinal: Un aporte a la democratización social y un nuevo espacio para el trabajo social de comunidad». *Perspectivas*, 25: 221-239.

- ALDUNATE, Eduardo (2010). «La independencia judicial aproximación teórica. Consagración constitucional y crítica». *Revista de Derecho* (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), 16: 11-26. Disponible en <https://tipg.link/Ne5y>.
- ALFARO J., Eduardo, Tomás Rojas V., Consuelo Sierra S. y Paula Vásquez H. (2002). «La mediación en Chile». *Centro de Estudios de la Justicia de las Américas*. Disponible en <https://tipg.link/Ne4a>.
- ARDILA, Edgar (2008). «Justicia comunitaria y sociedad nacional. Apuntes alrededor de la experiencia colombiana». *Just governance group*. Disponible en <https://tipg.link/O2vq>.
- ARIZA, Carla (2016). «Justicia de paz y métodos alternativos de resolución de conflictos: Vinculación jurídica entre las figuras». Tesis para optar al título de Abogacía, Universidad Siglo 21. Disponible en <https://tipg.link/O2wm>.
- BECERRA OSSES, Victoria, Víctor Nahuelpán Painequal y Francisca Werth Wainer (2020). «Estudio práctico de justicia Vecinal: Diseño de un modelo evaluativo previo a la implementación de la política pública». *Centro de Estudios de la Justicia de las Américas*. Disponible en <https://tipg.link/NbPw>.
- BORDALÍ SALAMANCA, Andrés (2004). «Justicia privada». *Revista de derecho (Valdivia)*, 16: 165-186. DOI: [10.4067/S0718-09502004000100008](https://doi.org/10.4067/S0718-09502004000100008).
- . (2008). «La doctrina de la separación de poderes y el poder judicial chileno». *Revista de Derecho* (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), 30: 185-219. DOI: [10.4067/S0718-68512008000100004](https://doi.org/10.4067/S0718-68512008000100004).
- . (2011). «Análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la tutela judicial». *Revista Chilena de Derecho*, 38 (2): 311-337. DOI: [10.4067/S0718-34372011000200006](https://doi.org/10.4067/S0718-34372011000200006).
- . (2013). «La independencia de los jueces en la aplicación de la ley dentro de la organización judicial chilena». *Revista Chilena de Derecho*, 40 (2): 609-634. DOI: [10.4067/S0718-34372013000200010](https://doi.org/10.4067/S0718-34372013000200010).
- CANÇADO TRINDADE, Antonio (2012). *El derecho de acceso a la justicia en su amplia dimensión*. Santiago de Chile: Librotecnia.
- CARVAJAL, Alejandra (2016). «Programa Nacional de Casas de Justicia, una esperanza de verdadera justicia». Tesis para optar al título de abogado, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Pontificia Bolivariana. Disponible en <https://tipg.link/O2vz>.
- CASTAÑEDA, Juan Alberto (2022). «¿Por qué es importante participar en las elecciones de un juez de paz no letrado?: El perfil sociojudicial». *Derecho y Sociedad*, 58: 1-19. Disponible en <https://tipg.link/O2w2>.
- CASTILLO, Eduardo, Ciurlizza Javier y Gómez, Lara (1999). «La justicia de paz en el Perú». *Revista Derecho del Estado*, 7: 99-119. Disponible en <https://tipg.link/O2w4>.
- CASTRO, Patricia, Espitia, Viriham y Osorio, Nelly (2007). «Análisis, interpretación, evolución, desarrollo, aplicación del concepto de justicia restaurativa en las Casas

- de Justicia, la ejecución de las labores desempeñadas en las Casas de Justicia con respecto a la materialización de la justicia en beneficio de la realidad social que afronta la comuna ciudadela del norte de la ciudad de Manizales». Tesis para optar al título de abogado, Facultad de Derecho, Universidad de Manizales. Disponible en <https://tipg.link/O2vt>.
- CELEDÓN, Andrés (2014). «Justicia local. Una manifestación de la jurisdicción en el ámbito local revisión de algunas tendencias latinoamericanas». *RIEM*, 10: 171-198. DOI: [10.32457/riem.vi10.384](https://doi.org/10.32457/riem.vi10.384).
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2009). *Justiça em números 2006: Variáveis e indicadores do Poder Judiciário*. Brasília: CNJ. Disponible en <https://tipg.link/O2wF>.
- . (2015). *Perfil do acesso à justiça nos juizados especiais cíveis*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ. Disponible en <https://tipg.link/O2wG>.
- FANDIÑO, Marco, Fibla, Gonzalo y Reyes, Ananías (2019) *Estudio exploratorio sobre los juzgados de policía local en Chile*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Disponible en <https://tipg.link/O2wn>.
- FLORES MONARDES, Alvaro. (2005). «Gobierno judicial: El caso chileno. La reforma olvidada». *Revista de Estudios de la Justicia*, 6: 127-145 Disponible en <https://tipg.link/O2ws>.
- FUENTES, Claudio, Ramón García Odgers y Sophia Romero Rodríguez (2023). «La conciliación en la práctica judicial chilena: Elementos para una reflexión acerca de su evolución y potencial impacto en los procedimientos chilenos». *Revista de Ciencias Sociales* (Universidad de Valparaíso), 82: 55-118. DOI: [10.22370/rcs.2023.82.3537](https://doi.org/10.22370/rcs.2023.82.3537).
- FUENTES MAUREIRA, Claudio., García Odgers, Ramón y Silva Goñi, Rodrigo. (2021). «Gestión y control judicial de la litigación: *Case management*». En Juan Enrique Vargas (director), *Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial*. Santiago: DER.
- GAMARRA, Jhonny. (2019). «La remuneración mínima vital para los jueces de paz permitirá impartir justicia con mejor calidad en el Perú». Tesis para optar al título de abogado, Facultad de Derecho, Universidad Continental, Perú. Disponible en <https://tipg.link/O2wV>.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio, José Rafael Espinosa Restrepo, Sebastián Lalinde Ordóñez, Lina Arroyave Velásquez y Carolina Villadiego Burbano (2015). *Casas de Justicia: Una buena idea mal administrada*. Bogotá: Dejusticia, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Disponible en <https://tipg.link/NcpP>.
- GÓMEZ LARA, Cipriano. (2006). «El debido proceso como derecho humano». En Nuria González Martin (coordinadora), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau* (pp. 341-358). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- GUERRA, María Elena (2015). «Justicia de Paz en el Perú: Un servicio de justicia eficiente». Ponencia en la Séptima Conferencia Anual sobre Derecho y Políticas Públicas en las Américas, Creando un Consenso para la Reforma de la Justicia en

- el Perú. Lima, Universidad de Florida, Pontificia Universidad Católica del Perú e Instituto de Defensa Legal y Justicia Viva Disponible en <https://tipg.link/O2wa>.
- HOYOS, Aurie. (2023). «El proceso de elección al cargo de juez de paz y la administración de justicia en el Perú». Tesis para obtener el título profesional de abogado, Facultad de Derecho y Humanidades, Universidad César Vallejo. Disponible <https://tipg.link/O2wc>.
- LAHERA, Eugenio. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- LA ROTA, Miguel Emilio, Sebastián Lalinde y Rodrigo Uprimny (2013). *Encuesta nacional de necesidades jurídicas. Análisis general y comparativo para tres poblaciones*. Bogotá: Dejusticia, Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad. Disponible en <https://tipg.link/NcpW>.
- LETELIER, Cristián. (2021). «Bienestar general y mayor eficiencia de la ejecución en el nuevo proceso civil». En *VIII Jornadas Nacionales de Derecho Procesal 2019*. Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- MATTA, Juan Pablo (2016). «Entre vecinos eso no se hace. Sentidos de justicia y de vecindad en el marco de un dispositivo institucional de administración de conflictos». *Antípoda*, 24: 55-71. DOI: 10.7440/antipoda24.2016.04
- MATURANA, Cristián, y Rivero, Renée (2012). «Un nuevo sistema procesal civil: Una necesidad social impostergable o un antojo meramente académico». *Cuadernos de Extensión Jurídica*, 23: 17-37.
- MERY, Rafael. (2006). «Una aproximación teórica y empírica a la litigación civil en Chile». En Silva, José Pedro, García, José Francisco y Leturia, Francisco (editores), *Justicia civil y comercial. Una reforma pendiente: Bases para el diseño de la reforma procesal civil* (pp. 83-135). Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Libertad y Desarrollo y Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en <https://tipg.link/O2wh>.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (2018). *Resumen ejecutivo de la Reforma Procesal Civil*.
- . (2020). *Resultados Encuesta Nacional para el Diagnóstico del Funcionamiento de los Juzgados de Policía Local*. Disponible en <https://tipg.link/O2xt>.
- . (2020b). *Diagnóstico de funcionamiento de los juzgados de policía local en Chile*. Disponible en <https://tipg.link/O2xr>.
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA (2005). *Casas de justicia: Programa Nacional Casas de Justicia y Paz*. Bogotá: USAID. Disponible en <https://tipg.link/O2xp>.
- MOLINA, Ramiro, Ana Arteaga, Julio Adelio Mallea Rada, Nancy Tufiño Rivera y Hugo Pozo Espinoza (2008). *Dos racionalidades y una lógica jurídica. La justicia comunitaria en el altiplano boliviano*. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés y Red Participación y Justicia. Disponible en <https://tipg.link/NbQ5>.

- NAVARRO, Patricio, Oyanedel, Juan Carlos y Sime, Juan Matías. (2013). *Informe final de evaluación del Estudio práctico de unidades de justicia vecinal*. Disponible en <https://tipg.link/O2xS>.
- NÚÑEZ OJEDA, Raúl y Carrasco Delgado, Nicolás (2015). «Análisis económico de la administración de justicia: ¿La justicia como bien público o privado?». *Revista Chilena de Derecho*, 42 (2): 595-613. DOI: [10.4067/S0718-34372015000200009](https://doi.org/10.4067/S0718-34372015000200009).
- OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020). *Building capacity for evidence-informed policy-making: Lessons from country experiences*. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. DOI: [10.1787/86331250-en](https://doi.org/10.1787/86331250-en).
- OGALDE, Gabriel. (1974). «Juicio crítico de los tribunales de menor cuantía y proyecto de tribunales vecinales». *Revista Chilena de Derecho*, 1 (1): 7-62. Disponible en <https://tipg.link/O2xO>.
- PÉREZ RAGONE, Álvaro (2019). «En torno al procedimiento monitorio desde el derecho procesal comparado europeo: Caracterización, elementos esenciales y accidentales». *Revista de Derecho* (Universidad Austral de Chile), 19 (1): 205-235. Disponible en <https://tipg.link/Ne5F>.
- PEZO JIMÉNEZ, Omar, Yuliana Kelly Choque Choquecota y Diana Milagros Calle Quispe (2024). «Las rutas y dinámicas sociales de las necesidades jurídicas y el acceso a la justicia para la gestión de conflictos en el sur del Perú». *Derecho Global*, 9 (26): 201-221. DOI: [10.32870/dgedj.v9i26.713](https://doi.org/10.32870/dgedj.v9i26.713)
- POLANCO, Enrique. (2021). «Los conflictos vecinales en la justicia de policía local: Revisión histórico-jurídica y propuesta para reformas en el área». Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Disponible en <https://tipg.link/O2xN>.
- PODER JUDICIAL DEL PERÚ (2015). *Fortaleciendo la justicia de paz en el Perú. Oficinas Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena*. Lima: Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en <https://tipg.link/O2xM>.
- RIEGO, Cristian. y Lillo, Ricardo. (2014). «Las unidades de justicia vecinal en Chile y sus modelos en la experiencia de los Estados Unidos de Norteamérica». *Revista de Derecho* (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), 43: 385-417.
- RIVEIRO, Helena y Marinho, Alexandre (2018). «A eficiência dos juizados especiais estaduais brasileiros e sua atual estrutura». *Revista Brasileira de Economia*, 72 (3): 313-329.
- SADEK, Maria Tereza. (2006). *Juizados Especiais: O processo inexorável da mudança*. En Ministerio da Justiça, *Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança*. Brasília: Secretaria da Reforma do Judiciário.
- SALAS, Rodrigo., Armijo, Marianela. y Mettifogo, Decio. (2016). *Informe final de evaluación Programa Fondo Nacional de Seguridad Pública Subsecretaría de*


- Prevención del Delito Ministerio del Interior y Seguridad Pública*. Disponible en <https://tipg.link/O2wx>.
- UTP IPSOS Y ECONOMÍA URBANA (2020). *Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional de Casas de Justicia y de los Centros de Convivencia Ciudadana con el fin de plantear recomendaciones para mejorar el acceso a los servicios de justicia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Disponible en <https://tipg.link/O2x6>.
- VALVERDE, Fernando. (2021). «Justicia de paz en el Perú: Una instancia de la resolución de conflictos que garantiza el acceso a la justicia». *Ciencia Latina*, 5 (1): 760-775. DOI: [10.37811/cl_rcm.v5i1.274](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v5i1.274).
- VARGAS, Juan Enrique. (2006). Gobierno judicial: La organización y el rol de las cortes supremas, sistemas judiciales en *Centro de Estudios de Justicia de las Américas*. Disponible en <https://tipg.link/O2x5>.
- VILLADIEGO, Carolina. (2008). «Estudio comparativo justicia civil de pequeñas causas en las Américas». En Andrea Cabezón (coordinadora), *Justicia civil: Perspectivas para una reforma en América Latina* (pp. 95-129). Santiago: Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Disponible en <https://tipg.link/O2xE>.
- VIRRUETA, Julio. (2013). «La realidad de los jueces de paz en la administración de justicia en el Perú y sus limitaciones». Tesis para optar al grado académico de doctor en Derecho, Escuela de Postgrado, Universidad Católica de Santa María. Disponible en <https://tipg.link/O2xK>.
- WAGNER, Ilza y Silveira, Fernando. (2010). «A conciliação nos Juizados Especiais Cíveis». *Justiça e Cidadania*, 1 (1): 1-36. Disponible en <https://tipg.link/O2xH>.


Contribuciones


Los autores declaran sus contribuciones a este artículo de investigación, utilizando la taxonomía CRediT: administración de proyecto, Ema Salinas (50%) y Cristián Letelier (50%); conceptualización, Cristián Letelier (80%), Claudia Planck (10%) y Natalia Silva (10%); investigación, Cristián Letelier (40%), Ema Salinas (20%), Claudia Planck (20%) y Natalia Silva (20%); escritura borrador, Cristián Letelier (50%), Ema Salinas (30%), Claudia Planck (10%) y Natalia Silva (10%); y revisión y edición, Ema Salinas (50%) y Cristián Letelier (50%).


Sobre los autores

EMA SALINAS FERNÁNDEZ es directora del Centro de Estudios de la Justicia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y profesora de Clínica I del Departamento de Enseñanza Clínica del Derecho. Diplomada en Reforma Procesal Penal, Derecho

Penal del Adolescente y Resolución Colaborativa de Conflictos. Su correo electrónico es esalinas@derecho.uchile.cl.  <https://orcid.org/0009-0003-6403-9393>.

CRISTIÁN LETELIER GÁLVEZ es investigador senior del Centro de Estudios de la Justicia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile, MPA in Public and Economic Policy por la London School of Economics, doctorando en Derecho por la Universidad de Chile. Su correo electrónico es cltelier@derecho.uchile.cl.  <https://orcid.org/0000-0003-1059-6285>.

CLAUDIA PLANCK CONTRERAS es abogada de la Universidad de Chile y ayudante del Centro de Estudios de la Justicia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Su correo electrónico es claudia.planck@derecho.uchile.cl.  <https://orcid.org/0009-0005-3119-8114>.

NATALIA SILVA OVANDO es estudiante de pregrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y ayudante del Centro de Estudios de la Justicia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Su correo electrónico es natalia.silva.o@derecho.uchile.cl.  <https://orcid.org/0009-0005-0771-8941>.

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA JUSTICIA

La *Revista de Estudios de la Justicia* es publicada, desde 2002, dos veces al año por el Centro de Estudios de la Justicia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Su propósito es contribuir a enriquecer el debate jurídico en el plano teórico y empírico, poniendo a disposición de la comunidad científica el trabajo desarrollado tanto por los académicos de nuestra Facultad como de otras casas de estudio nacionales y extranjeras.

DIRECTOR

Álvaro Castro

(acastro@derecho.uchile.cl)

SITIO WEB

rej.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

cej@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipografía

(www.tipografica.io)