

{JUNTOS}

CONSTRUYAMOS CENTROS
DE JUSTICIA CIUDADANOS



PODER JUDICIAL
REPUBLICA DE CHILE





Contenido

I. INTRODUCCIÓN

II. DIAGNÓSTICO CIUDADANO

1. CONTEXTUALIZACIÓN	6
i. EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA	6
ii. LAS REFORMAS AL MODELO DE JUSTICIA	8
2. EL DIAGNÓSTICO COMPARTIDO	16
i. LA PROBLEMÁTICA PRINCIPAL	18
ii. EL ÁRBOL DE PROBLEMAS DE LA JUSTICIA	20
A. LOS COSTOS SOCIALES	21
a. DESCONFIANZA INSTITUCIONAL	22
b. ALTA CONFLICTIVIDAD SOCIAL	26
c. COMUNIDAD NO AUTOGESTIONABLE	29
B. LAS CAUSAS	40
a. BARRERAS DE ACCESO	40
b. CUMPLIMIENTO INEFICAZ	50
c. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PRECARIA	51
d. LEGISLACIÓN PROGRAMÁTICA	52

III. LOS CENTROS DE JUSTICIA CIUDADANOS

1. OBJETIVOS	54
2. CONSIDERACIONES PREVIAS	56
3. EL MODELO PROPUESTO DE CENTROS DE JUSTICIA CIUDADANOS	60
i. EL CARÁCTER SISTÉMICO	60
ii. ETAPA PREVENTIVA	62
A. ETAPA PREVENTIVA DESDE UN ENFOQUE TRANSFORMATIVO	63
B. ETAPA PREVENTIVA HACIA LA CULTURA DEL DIÁLOGO	64
a. EDUCACIÓN EN DERECHOS Y RESOLUCIÓN COLABORATIVA DE CONFLICTOS	66
b. FACILITACIÓN COMUNITARIA	73
iii. EL SISTEMA ADECUADO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS	82
A. LA CARACTERIZACIÓN DEL CONFLICTO	82
B. EL SISTEMA 'ADECUADO'	84
a. LA ATENCIÓN DE PERSONAS	84
b. LA EVALUACIÓN DE LOS CONFLICTOS	86
c. LOS MECANISMOS ADECUADOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS	87
d. CUMPLIMIENTO	92





LOS CENTROS DE JUSTICIA CIUDADANOS

I. INTRODUCCIÓN

Esta propuesta es el resultado de un esfuerzo colectivo para co-construir las bases de una nueva justicia para el futuro: más participativa, accesible, efectiva e integrante de un verdadero sistema de protección de derechos que consagre en su centro la dignidad humana.

Para co-construir esta propuesta se desarrolló un proceso de diagnóstico colaborativo que, a través de la participación de una serie de actores del ámbito social, académico, público y privado, ha permitido identificar una latente y creciente necesidad de transformar los paradigmas bajo los que hoy funciona nuestro sistema de justicia.

El diagnóstico colaborativo muestra la existencia de una demanda subyacente por más y mejor justicia, lo que nos condujo a compartir un sueño colectivo respecto del modelo de sistema de justicia que queremos para el año 2020. Este ejercicio, y el profundo convencimiento de que la consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho sólo es posible a través del fortalecimiento y profundización de las instituciones democráticas, nos llevó a identificar como valores fundamentales de la co-construcción del modelo de sistema de justicia del futuro: la instauración del diálogo como mecanismo de generación de acuerdos, de convivencia pacífica e inclusiva, y como herramienta regeneradora del tejido social; la reinterpretación del derecho de acceso a la justicia, adaptándola a las exigencias que el Chile de hoy manifiesta; el aseguramiento de la tutela judicial efectiva, como medida de eficiencia y eficacia del rol de los actores del sistema de justicia; y la efectivización de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles, políticos y colectivos, reconocidos por el Estado en distintos instrumentos, no sólo aquellos consagrados a nivel constitucional y legal, sino también de aquellos radicados en tratados internacionales de derechos humanos, contratos y la jurisprudencia.

A partir de entonces, la edificación de la idea de los Centros de Justicia Ciudadanos se construyó desde las percepciones y propuestas planteadas por todos y cada uno de los participantes, de modo que el modelo de sistema de justicia ciudadana propuesto es el resultado de una co-construcción colaborativa. Su legitimidad y valor agregado emanan de esa circunstancia, esto es, de su elaboración de 'abajo hacia



arriba', y su sello radica en la reivindicación de los sectores tradicionalmente más vulnerados en sus derechos, permitiendo una convivencia equitativa y pacífica, que garantice no sólo el actual derecho de igualdad de todas las personas ante la ley, sino que dé paso a la firma de un nuevo contrato social: uno con enfoque de derechos, inclusivo y no discriminatorio; uno multicultural, educativo y participativo.

En ese contexto, el modelo que se propondrá contempla la visualización del sistema de justicia en dos etapas: una preventiva y una transformativa.

La etapa preventiva se orienta a la generación de una cultura del diálogo, de convivencia pacífica en la diversidad y al fortalecimiento de la vida en comunidad, a través del desarrollo de programas de educación en derechos y resolución pacífica y colaborativa de conflictos. Asimismo, busca generar y fortalecer capacidades en las personas y organizaciones sociales para que, haciéndose cargo de sus propias vidas y comunidades, aporten a la paz social, a la co-construcción de una sociedad más amorosa y consciente.

Esta etapa preventiva también considera la participación de múltiples actores institucionales, pues entendemos que la justicia tiene una dimensión que excede la resolución de conflictos a través de la decisión de un juez. El modelo de sistema de justicia debe contener un conjunto de programas y mecanismos orientados a fomentar el desarrollo de las personas, grupos y pueblos de nuestro país que esté suficientemente coordinado y al alcance de éstos. En ese sentido, los Centros de Justicia Ciudadanos intentarán satisfacer necesidades jurídicas de las personas y comunidades, reconfigurando el rol que tradicionalmente es atribuido al sistema de justicia en general y al Poder Judicial en particular.

Sin embargo, en algunos casos la prevención no será suficiente, situación en que se hace necesaria la existencia de una respuesta adecuada desde el aparato público de justicia. En ésta, la dignidad humana debe ser la medida de igualdad ante la ley, el pilar que oriente al modelo; por lo que en la transición hacia la etapa transformativa se propone una reprogramación de la manera como atendemos a las personas, fundada precisamente en la dignidad, igualdad y respeto, cuya herramienta principal sea la capacidad de establecer puentes de comunicación y entendimiento a través del diálogo desinteresado del conflicto, o bien, con la conciencia de la capacidad transformadora del mismo.





La consideración a la dignidad humana, sin embargo, no se agota en ese momento. El derecho de acceso a la justicia nos exige incorporar mecanismos en los que sean las propias personas las que reconozcan sus conflictos, las que se apropien y protagonicen sus soluciones. La era de la justicia exclusivamente adjudicativa ha quedado atrás, así nos lo demuestran las experiencias comparadas. De este modo, un sistema adecuado de justicia nos invita a recopilar todos y cada uno de aquellos mecanismos que puedan componer las relaciones de las partes, aumentando los niveles de compromiso con las soluciones arribadas.

Nuestro desafío es, por tanto, convertir a los Centros de Justicia Ciudadanos en una política pública en materia de justicia, destinada a promover la cultura del diálogo, ojalá de una comunicación amorosa y la generación de acuerdos desde la colaboración, con plena vigencia de todos los derechos de las personas, contribuyendo así a la paz social y al fortalecimiento de la democracia.¹

Este documento pretende, entonces, ser el testimonio de un primer paso hacia un nuevo modelo de sistema de justicia. Un sistema que permita reconstruir la confianza social, incentivar la participación y fortalecer las bases de una sociedad más pacífica, amorosa, equitativa e igualitaria.

¹ Poder Judicial, “Planificación Estratégica del Poder Judicial 2016 – 2020”, misión.

II. DIAGNÓSTICO CIUDADANO

1. CONTEXTUALIZACIÓN

i. EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA

El acceso a la justicia ha sido tradicionalmente una preocupación de la judicatura. Sin embargo, el estudio de la doctrina se ha limitado al análisis del derecho de acceso a través de la configuración del debido proceso. La realidad actual, la disponibilidad de nuevas herramientas y el surgimiento de instrumentos de derecho internacional que amplían el espectro interpretativo, introducen una serie de consideraciones que permiten aseverar que hoy el derecho de acceso a la justicia no está garantizado en Chile en condiciones de igualdad.

Con anterioridad a esta declaración había dicho: “que la función de administrar justicia era la más delicada de todas las que puedan ejercitarse en una democracia; que poner una buena justicia al alcance de todos era el más alto ideal a que pudiera aspirar un gobernante; (...) que la justicia jugaba un rol importante como auxiliar en la producción de la riqueza y en la paz social, y que el signo más auténtico de evolución en una sociedad organizada era el que cada ciudadano tuviera la conciencia íntima de que en cualquier momento podía hallar amparo oportuno a sus derechos”.

(Juan Antonio Ríos, Mensaje con que S.E. el Presidente de la República acompañó al Congreso Nacional el proyecto de ley sobre modificaciones al Código de Procedimiento Civil, 24 de noviembre de 1942)

Tal como señalara el Presidente Juan Antonio Ríos en 1942, y en la misma forma como el Poder Judicial lo ha dispuesto para su planificación estratégica hasta el año 2020, la administración de justicia juega un rol relevante en la producción y mantención de la paz social, debiendo para ello brindar mecanismos a los ciudadanos para amparar sus derechos y, a la vez, habilitarlos para hacer efectivas las herramientas institucionales.

De esta forma, lo que adelantaba el ex mandatario no era otra cosa que lo que hoy concebimos como el *derecho de acceso a la justicia*. Éste se refiere “al hecho de que la justicia sea abierta por igual a todos, sin barreras discriminatorias de ningún tipo —ya sean económicas, culturales, ideológicas, religiosas, étnicas, de ubicación





geográfica, o incluso lingüísticas.² Por lo general esta eliminación de barreras no sólo incluirá la tutela judicial efectiva y las garantías del debido proceso en los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, sino que abarcará todo mecanismo que sea eficaz para resolver un conflicto jurídico.³ Más aún, algunos países han construido el derecho al acceso, incluso, a través de la dictación de leyes que le obligan a cubrir las necesidades de las personas, particularmente a través de la orientación y asistencia en la prevención de disputas sobre derechos y deberes.⁴

La anterior concepción se ha cimentado sobre la atribución de importancia al acceso a la justicia como derecho fundamental en sí mismo, entendiendo que “por medio de este derecho se le da contenido material a la igualdad formal mediante la exigibilidad de otros derechos y la resolución de conflictos entre particulares o entre particulares y el Estado”.⁵ Es decir, la consagración de un verdadero acceso a la justicia no debe limitarse al cumplimiento del artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República, sino que debe extenderse al aseguramiento de la igualdad ante la ley del artículo 19 N° 2. Es en este sentido, entonces, que “La justicia y el acceso permanente a este debe entenderse más allá del derecho de tutela jurisdiccional efectiva y de un simple servicio institucional del Estado; el acceso a la justicia es un servicio público de carácter permanente, se hace necesaria una política pública que incluya la solución de conflictos, la educación en rutas de acceso a la administración de justicia para las ciudadanos y ciudadanas en el entendido que, desde el reconocimiento como sujetos de derecho, se hace posible que aquellos que han sido vulnerados y piden el restablecimiento de sus derechos sepan a dónde y cómo dirigirse para poder activar el aparato jurisdiccional”.⁶

Esta conclusión coincide con la función elemental de la administración de justicia planteada en el Chile de 1942, razonamiento que permite considerar, aún en la actualidad, que el acceso a la justicia tiene dos dimensiones: por una parte, “goza de una dimensión judicial, que entra en juego en el momento en el que las partes

2 Ramos, M., “Algunas consideraciones teóricas y prácticas sobre el acceso a la justicia” [En] Ahrens, H. et al. “El acceso a la justicia en América Latina: Retos y Desafíos” (Universidad para la Paz, Costa Rica, 2015), p. 57.

3 Ramos, M., “Algunas consideraciones teóricas y prácticas sobre el acceso a la justicia”, p. 57.

4 Reino Unido; ‘Access to justice act’. 1999, Part I, section 4, subsection (2), letter (c). (Traducción propia). [en línea] <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/22/contents> (último acceso 21 de Enero de 2016)

5 Op. Cit., Ramos, M., pp. 59 – 60.

6 Vásquez, A.; “El acceso a la justicia como derecho fundamental” [En] Ahrens, H. et al. “El acceso a la justicia en América Latina: Retos y Desafíos” (Universidad para la Paz, Costa Rica, 2015), p. 257.

se abocan ya al proceso como forma de solución de un conflicto, y [por otro] una dimensión pública, previa al proceso, en la que el acceso se concibe como deber del Estado de establecer las garantías mínimas para que todas las personas tengan la posibilidad de acceder a la Justicia, aún antes de que se vean involucradas en un conflicto”.⁷

La comparación entre nuestra realidad actual y la configuración del derecho al acceso a la justicia, tal y como ha sucedido en otros países de Latinoamérica, nos propone un desafío importante: *la redefinición del rol del Poder Judicial con miras a la co-construcción de un sistema de justicia para el futuro*. Es en este contexto que “la función jurisdiccional de nuestra época se encuentra sujeta a una profunda revisión en virtud de su creciente complejidad, ya que lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo”.⁸

ii. LAS REFORMAS AL MODELO DE JUSTICIA

A partir del año 2000, nuestro país dio inicio a una serie de procesos de reforma al sistema de justicia que modificaron la estructura de las instituciones como las conocíamos hasta la fecha. Éstas se gestaron al alero de las expectativas de modernización de la justicia, la reducción de la marginalidad producida por el acceso inequitativo al sistema y la afectación directa de una serie de derechos humanos, especialmente el del debido proceso, como producto de la ausencia de garantías mínimas que lo efectivizaran, así como la falta de eficacia de las soluciones entregadas por el ordenamiento jurídico y sus operadores.⁹ Como corolario, ya en esa época se observaba la necesidad de “modernizar el poder judicial para garantizar la gobernabilidad de parte del sistema político, la integración social y la viabilidad del modelo de desarrollo económico”.¹⁰ De la misma manera, *el objetivo modernizador*

⁷ Op. Cit., Ramos, M., p. 61.

⁸ Fix-Zamudio, H. y Cossío Díaz, J.R., “El ordenamiento judicial en el ordenamiento mexicano” (Fondo de Cultura Económica, México, 1995), p. 15.

⁹ Historia de la Ley N° 19.696, que establece el Código Procesal Penal, p. 4-6.

¹⁰ Historia de la Ley N° 19.696, p. 6.





de la justicia, “definido como la maximización de las garantías y la imparcialidad del estado democrático y el incremento del bienestar”,¹¹ identificó como un área de intervención de la reforma, el acceso a la justicia que ya entonces se estimaba insuficiente.

Por lo demás, el legislador de la época resaltaba una verdad aún innegable: “En las sociedades que, como la nuestra, han instalado a la democracia como forma de convivencia y como método para la adopción de las decisiones públicas, y donde, por lo mismo, las violaciones masivas a los derechos humanos suelen estar clausuradas (...) Las víctimas de esas infracciones cotidianas a los derechos de las personas suelen ser los sectores que los procesos de modernización excluyen, haciéndolos extremadamente vulnerables”.¹²

Adicionalmente, y como una crítica adicional al sistema judicial a partir del proceso de reformas, se describía nuestro proceso de desarrollo y evolución histórica como un resultado de “la asimetría que es posible advertir entre, por una parte, el conjunto de transformaciones sociales y políticas que nuestro país ha experimentado en las últimas décadas y, por la otra, el estado de sus instituciones jurisdiccionales. Estas, como es sabido, no han acompasado su diseño institucional a los desafíos que plantea una sociedad cada vez más diversa y más compleja. Esa asimetría no sólo se manifiesta en la incapacidad estructural de nuestro sistema de administración de justicia para hacer frente al crecimiento del litigio que, desde hace ya un par de décadas, experimenta nuestro país, sino que se manifiesta también en la falta de correspondencia que es posible constatar entre los procedimientos previstos para producir decisiones jurisdiccionales y la extrema diversidad de los conflictos que comparecen ante la judicatura reclamando solución”.¹³

Así, el diagnóstico se hace patente en la lectura de las motivaciones de la ley que creó los tribunales de familia, que en su oportunidad señaló que “Los conflictos, hoy día, no sólo son más que aquellos que nuestro sistema es capaz de resolver, también son distintos a aquellos que pudieron imaginar quienes originalmente lo diseñaron. El desafío, en consecuencia, no sólo es aumentar la capacidad del sistema para resolver

¹¹ *Ibíd.*, p. 6.

¹² *Ibíd.*, p. 8.

¹³ Historia de la Ley N° 19.968, que Crea los Tribunales de Familia, p. 4.

conflictos; es necesario, todavía, ocuparse del modo en que el sistema los resuelve, para que las decisiones que emita sean socialmente adecuadas y percibidas como legítimas”.¹⁴

El gobierno de la época, presidido por Eduardo Frei Ruiz-Tagle, consideró “indispensable hacer frente a esas deficiencias de nuestro sistema de administración de justicia para favorecer, a la vez, el respeto de los derechos, por una parte, y la seguridad de las personas, por la otra; el respeto por el individuo, que es base de una sociedad democrática, por un lado; pero, al mismo tiempo, el fomento de un mínimo de virtudes comunitarias, indispensables para la prosecución de un proyecto nacional, por el otro”.¹⁵

De esta manera, las sucesivas reformas fueron instalando el foco de la justicia sobre el “uso de sistemas alternativos al jurisdiccional para la resolución de los conflictos, con el fin de aumentar y hacer más heterogénea la tutela de derechos que es capaz de ofrecer el estado; [y] los programas de acceso a la justicia, que tienden a aumentar la información disponible y a prestar asistencia letrada a sectores marginados de la protección jurisdiccional”.¹⁶ Lo anterior, claro, en el entendido que “referirse a la justicia no es aludir a intereses parciales, ni importa perseguir objetivos de corto plazo, pues nos estamos ocupando de las instituciones sociales básicas en que desenvolverán su vida innumerables generaciones de chilenos”.¹⁷ Este matiz, aunque tenue, permite desentrañar la intencionalidad que las sucesivas reformas iban poniendo sobre los diversos proyectos, los que *comenzaron a fijar su mirada desde los objetivos de la política pública*.

Desde entonces, la comunidad nacional comenzó a aumentar los estándares de exigencia frente a los deberes del Estado en la materia, teniendo en consideración las obligaciones internacionalmente contraídas; configurándose no sólo la reclamación de una respuesta por sí sola, sino la necesidad de entregar una respuesta que “sea socialmente adecuada a las especiales características que reviste (...) [cada] tipo de conflicto”.¹⁸

¹⁴ Historia de la Ley N° 19.968, p. 5.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 5.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 5.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 5.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 6.





La respuesta tradicional se encontraba-ya desde antiguo- limitada por una serie de problemas que se manifestaban al interior del sistema de justicia. Así, “El diseño predominantemente adversarial del procedimiento judicial chileno; su extrema escrituración; la alta mediación que es posible advertir entre el juez llamado a proveer la decisión al conflicto y un conjunto de funcionarios no letrados del tribunal; y la alta discrecionalidad del procedimiento”,¹⁹ constituían las principales barreras que llevaron al legislador a promover los procesos reformistas, de modo de cumplir a cabalidad con la respuesta socialmente adecuada.

Con esto en mente, los objetivos de *las reformas se cimentaron en base a 3 pilares fundamentales*:²⁰

- a. Favorecer la inmediatez entre justiciables y jueces;
- b. Acrecentar el acceso a la justicia de sectores tradicionalmente excluidos; y
- c. Otorgar primacía a las soluciones no adversariales.

Este último objetivo resulta de especial relevancia en el mundo actual, en tanto los conflictos, en general, requieren de “soluciones cooperativas (...) que acrecienten el bienestar de todas las partes en conflicto”. Lo anterior, porque se entendía que “La solución adversarial –al concebir el conflicto como una relación no interactiva- tiende a asignar bienestar a una de las partes, negándosele a la otra. Ello suele ser motivo de un nuevo conflicto que, muy prontamente, comparece de nuevo ante el sistema reclamando solución”.²¹

Surge desde entonces la preocupación por el nivel de compromiso que no sólo las partes, sino la comunidad toda, deben tener con la solución que ponga fin al conflicto. El legislador entiende que dicho compromiso no puede producirse sino a través del alcance de resultados autocompositivos, facilitando el establecimiento

¹⁹ *Ibíd.*, p. 6.

²⁰ *Ibíd.*, p. 8.

²¹ *Ibíd.*, p. 8.

permanente de niveles de información y canales de comunicación entre los actores particulares. Así, mecanismos como la mediación no sólo ayudarían a aportar cierres a los conflictos que disminuyan las ineficiencias del sistema, sino que además promueve un significativo ahorro de recursos en el largo plazo.²² Adicionalmente se instaló en la agenda legislativa la idea de proporcionar a las personas-en el contexto de la búsqueda de soluciones adecuadas para sus conflictos- una jurisdicción interdisciplinaria, que pudiere “tratar el conflicto en su integralidad, considerando los múltiples aspectos involucrados, a fin de ofrecerles soluciones también integrales”.²³

Con posterioridad, la reforma de la justicia laboral y de seguridad social nuevamente puso de relieve la necesidad de contar con mecanismos de resolución de controversias que resulten correctos y eficientes,²⁴ debiendo garantizarse además el logro de “una justicia que sea accesible a toda la población y que trabaje con celeridad para resolver los conflictos de relevancia jurisdiccional de manera oportuna, justa y en condiciones objetivas de imparcialidad”.²⁵

Por otra parte, cabe resaltar que tanto la reforma procesal penal, como la de familia y la laboral, impulsaron el diseño de tribunales con una nueva estructura orgánica, “racionalizando las funciones de sus actores, perfeccionando la gestión pública y maximizando el gasto en el sector justicia. [Así,] El diseño (...) profesionaliza y descentraliza la gestión administrativa de los juzgados y libera al juez de dichas labores, permitiéndole concentrarse en funciones propiamente jurisdiccionales”.²⁶ Esta postura, por lo demás, ha sido reiterada por la Corte Suprema en los últimos años, al acordar en el contexto de sus Jornadas de Reflexión la necesidad de “Instar por la separación de las funciones jurisdiccionales de las no jurisdiccionales que ejerce la Corte Suprema”,²⁷ y “ampliar la profesionalización en la gestión administrativa de

²² *Ibíd.*, p. 8.

²³ *Ibíd.*, p. 9.

²⁴ Historia de la Ley N° 20.022, que Crea Juzgados Laborales y Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional en las comunas que indica, p. 4.

²⁵ Historia de la Ley N° 20.022, p. 6.

²⁶ *Ibíd.*, p. 8.

²⁷ Acta N° 186-2014; Acuerdo en materia de Gobierno Judicial, acuerdo primero.





todas las Cortes del país”,²⁸ entre otras. Lo anterior, producto de la consideración general en torno a la que “La especialización y profesionalización de las labores administrativas de apoyo a la gestión judicial, han permitido el establecimiento de una clara separación de funciones administrativas y jurisdiccionales al interior de los juzgados, lo que ha sido consagrado a través de distintos autos acordados dictados por esta Corte Suprema”.²⁹

De lo anterior, resulta claro que el movimiento reformista surgido en los ’90 intentó profundizar la consolidación de las instituciones democráticas largamente abandonadas, desarrollando el derecho de acceso, y cumpliendo a la vez con los compromisos internacionales que el Estado de Chile había adoptado en materia de fundamentos del sistema político, basados en la idea y principio de los derechos humanos.

En los años posteriores, los diversos programas presidenciales han considerado el acceso a la justicia, el acercamiento de ésta a las personas y la inclusión de mecanismos participativos de resolución de conflictos como instrumentos deseables para el desenvolvimiento de la cartera de justicia.

En efecto, el programa del ex Presidente Piñera consideró como objetivo de su actuar la generación de una “justicia eficiente y de acceso igualitario, factor clave para convertir a Chile en una sociedad de oportunidades, seguridades y valores”.³⁰ En ese contexto, los compromisos y políticas se expresaban en diversos ejes, uno de los cuales estaba constituido por “la creación de Tribunales Vecinales para facilitar el acceso a la justicia. Para lograrlo [-proponían-], estableceremos gradualmente en la mayoría de las comunas del país estos tribunales. Su objeto será prestar servicios de mediación y resolución de conflictos en materias tales como arrendamiento y comodato precario, copropiedad inmobiliaria, cobranzas de deudas de menor cuantía y conflictos que se susciten entre vecinos, y que no sean de competencia de otros tribunales. Adicionalmente, los tribunales tendrán la facultad de decretar medidas de amparo o protección en casos urgentes, especialmente tratándose de

28 Acta N° 151-2010; Corte Suprema XIII Jornadas de Reflexión, letra e).

29 Acta N° 44-2015; Auto Acordado sobre gestión administrativa de las Cortes de Apelaciones del país, considerando 6°.

30 Piñera, S., “Programa de gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza”, Chile 2010 – 2014.

violencia intrafamiliar, en cuanto resguardo provisional, mientras la materia pasa a ser conocida por los tribunales de fondo competentes. Esta propuesta implica acercar territorialmente la justicia a los sectores de menores recursos, quienes podrán acceder a una solución real, efectiva y rápida, lo que permitirá mejorar la convivencia dentro de la comuna y entre los vecinos”.³¹ Coincidentemente, estas expresiones no resultan ajenas a aquellas perspectivas tenidas en cuenta por el Presidente Allende al presentar el proyecto de ley sobre tribunales vecinales. En éste se identificaban algunas barreras de acceso, al señalar que “En la actual administración de justicia los sectores populares se encuentran marginados y no cuentan con los medios adecuados para hacer valer sus legítimos derechos. Por falta de información, de medios para costear defensas, por dificultades de movilización, tiempo, etc., muchos pobladores y trabajadores no recurren a plantear dificultades y problemas que teóricamente deberían ser solucionados por la justicia”.³²

En el mismo sentido, el actual programa de la Presidenta Bachelet, manifiesta que sus preocupaciones se orientan, entre otros ámbitos, a “garantizar un genuino acceso a la administración de justicia, de la que hoy se encuentran, en los hechos, privados importantes sectores sociales (...) [Propone así] una nueva y consistente agenda de modificaciones en el ámbito de justicia que se constituya en una guía para los años que vienen, sobre la base de un gran objetivo: un real acceso a justicia para todos”.³³

La evolución direccionada en esta senda se combina con los avances sostenidos en la comunidad internacional, cuyo reciente consenso ha permitido instalar los Objetivos de Desarrollo Sostenible planteados por las Naciones Unidas, cuyo propósito 16 hace particularmente competente al Poder Judicial en la materia. Éste plantea la necesidad de “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.³⁴ En detalle, el objetivo común planteado por la

31 Piñera, S., pp. 113 y 114.

32 Cámara de Diputados, República de Chile. Legislatura Extraordinaria, Sesión N° 18°, martes 02 de febrero de 1973. Mensajes de Su Excelencia el Presidente de la República, con los que el Proyecto de Ley que crea los Tribunales Vecinales de Justicia. Pág. 973.

33 Bachelet, M., “Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018” (2013), p. 108.

34 Organización de Naciones Unidas; “Objetivos para el desarrollo sostenible”; [En línea] <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>> (último acceso 21 de Enero de 2016)





comunidad internacional evidencia la necesidad de promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos; crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles; garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles; y promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

2. EL DIAGNÓSTICO COMPARTIDO

El diagnóstico que se presentará en este informe ha sido *construido colaborativamente a través de un proceso participativo* donde han sido convocados actores de los más diversos contextos: sociales, académicos, gremiales, políticos e institucionales. El resultado de este proceso ha sido sistematizado a través de la metodología del marco lógico para efectos de estructurar un diagnóstico compartido por los participantes.

“La Metodología del Marco Lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas”.

(CEPAL, “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), p. 13)

El proceso de participación, inicialmente, se estructuró bajo el convencimiento de la existencia de *grupos especialmente vulnerables frente al sistema institucional de justicia*, derivando luego en la incorporación paulatina de agentes activos en el análisis de los diversos sectores impactados por las acciones u omisiones del sistema de justicia, lo que avanzado el diagnóstico permitió realizar laboratorios de trabajo en que cada actor relevante pudiese compartir sus experiencias personales en materia de justicia, aportando a la identificación del problema, sus causas y sus efectos, incorporándose así a los distintos grupos de nuestra sociedad desde un enfoque inclusivo y participativo.

La identificación de los grupos vulnerables para el sistema de justicia se realizó en base al estudio de los distintos sectores sociales que utilizan los tribunales, así como la consideración de aquellos grupos sociales caracterizados como vulnerables en el sistema internacional de derechos humanos. Todos estos grupos poseen una característica en común: sus necesidades jurídicas son más complejas de satisfacer para el actual sistema de justicia chileno, debido principalmente a que su diseño actual les impone una serie de barreras de acceso.





Los grupos vulnerables a que se ha prestado especial atención son: comunidades indígenas, migrantes, personas con discapacidad, adultos mayores, personas viviendo en extrema pobreza y minorías sexuales.

Sin perjuicio del foco puesto sobre estos grupos de nuestra sociedad, han participado también en la co-construcción del diagnóstico compartido: dirigentes sociales y vecinales, empresarios y organizaciones no gubernamentales de diferentes áreas, entre otras, derechos humanos, educación, vivienda, resolución pacífica de conflictos, agricultura, pobreza, género e infancia. También hemos tenido el agrado de contar con la participación de organizaciones sociales que representan a colectivos de inmigrantes, animalistas, mujeres, transexuales, estudiantes secundarios, adultos mayores y personas con discapacidad, y autoridades y miembros de comunidades y pueblos originarios de nuestro país, en particular, del pueblo Mapuche, Rapa-Nui y Aymara. Desde el ámbito docente, han participado académicos de diversas universidades, tanto públicas como privadas, centros de estudio nacionales e internacionales, e ilustres profesores y autoridades internacionales expertas en el ámbito de la resolución de conflictos. Por último, también han participado actores institucionales vinculados con la satisfacción de las necesidades jurídicas de la población chilena.

La sistematización del diagnóstico compartido se ha complementado con el análisis de información secundaria, proveniente tanto de fuentes internas, tales como los ingresos y términos de causas en materia civil, familiar, laboral y penal, como de fuentes externas, como los datos de mediaciones al amparo institucional como la de familia, salud y trabajo. Se agregaron, asimismo, los ingresos de causas en Juzgados de Policía Local³⁵ y datos relacionados con la experiencia del programa piloto de Unidades de Justicia Vecinal del Ministerio de Justicia.³⁶ Por último, se analizaron

³⁵ Los Juzgados de Policía Local son tribunales pertenecientes a las Municipalidades, pero funcionalmente independientes, cuya función es conocer de las materias que la ley le asigne, tales como: infracciones a la ley de tránsito, infracciones a las ordenanzas municipales, asuntos de la ley del consumidor, infracciones a la ley y ordenanza de urbanismo y construcciones; infracciones a la ley de alcoholes, a la ley de co-propiedad, y a la ley del tabaco, entre muchas otras.

³⁶ Las Unidades de Justicia Vecinal son un programa piloto del Ministerio de Justicia, cuyo objetivo es “levantar información para el diseño de una política pública para abordar problemas de conflictos vecinales, que son aquellos que se producen entre dos o más vecinos/as que no digan relación con temas penales, laborales, ni de mediación familiar obligatoria”. (Ministerio de Justicia, “Informe final. Estudio práctico de Unidades de Justicia Vecinal. Santiago, 2013, p. 2 [en línea] http://www.dipres.gob.cl/595/articles-141219_informe_final.pdf).

estadísticas presentadas por distintas instituciones nacionales e internacionales respecto de diversas materias relacionadas, tales como los niveles de asociatividad en el país, participación, pobreza, acceso a la justicia, efectivización de derechos y tutela judicial efectiva, entre otros, estudiándose también experiencias internacionales implementadas sobre la materia.

Desde el proceso de diagnóstico colaborativo y el análisis de la información recopilada, se han identificado una serie de nudos críticos en la organización y funcionamiento del sistema formal e informal de solución de necesidades jurídicas actualmente vigente en nuestro país. De esta forma, *se ha detectado un problema central, sus causas focales y los efectos reflejos sobre el desarrollo de la sociedad chilena.*

i. LA PROBLEMÁTICA PRINCIPAL

La tesis con que se inició el proceso de diagnóstico, la que por cierto fue ratificándose a través de la co-construcción colectiva, fue la siguiente premisa: *“el sistema de justicia estatal no responde adecuadamente a la conflictividad social derivada de necesidades jurídicas insatisfechas”*, especialmente, respecto del análisis del rol que el sistema de justicia chileno juega en la complacencia de las carencias de las personas en el sector justicia.

Este problema posee diversos ámbitos de percepción, entre los que se pueden señalar las necesidades o brechas de acceso a la justicia, los bajos niveles de desarrollo de la tutela judicial efectiva y las condiciones de vida deficitarias en el ámbito local; dimensiones que, combinadas, demuestran su real extensión en el contexto social. El modelo actual de justicia pone a disposición de los usuarios del sistema diferentes respuestas según sea el problema que, legalmente, integra los campos de competencia de los tribunales que la componen. Justicia de familia, civil, laboral y penal, son las respuestas institucionales especializadas, pero desagregadas, que la jurisdicción contempla como suficientes y únicas vías de solución a los problemas individuales, locales, colectivos y sociales.

La orgánica anterior se ve complementada por la existencia de otras entidades públicas o privadas que participan como actores activos del sistema de justicia en su complejidad. Ministerio de Justicia, Juzgados de Policía Local, Corporaciones de Asistencia Judicial, mediadores licitados, Consejo de Defensa del Estado, Inspección





del Trabajo y Unidades de Justicia Vecinal, son sólo algunas de las experiencias atomizadas a las que la ciudadanía podría recurrir; pero lo cierto es que el Estado no dispone de una respuesta unívoca, completa e integral para la satisfacción de las necesidades jurídicas, circunstancia que no sólo impide la correcta resolución de las controversias individualmente consideradas, sino que más aún, contribuye a su profundización, arraigamiento y radicalización en el largo plazo.

“En las poblaciones es un problema el acceso a la justicia de las mujeres, sus posibilidades; también la vulneración de los niños que cometen delitos menores por abandono. No se mira la contradicción entre la obligación de la mamá de trabajar versus el derecho del niño de ser protegido. Usualmente este tipo de conflictos se ‘resuelve’ a través de la intervención directa de los mismos actores. No se resuelven, se apaciguan, pero después escalan”

(Dirigente vecinal, Renca)

Esta fotografía de la realidad permite canalizar el testimonio de la ciudadanía en torno a un problema común: el Estado de Chile entrega una respuesta insatisfactoria en materia de justicia; no llega a la real conflictividad presente en la sociedad chilena, focalizando sus esfuerzos en el apaciguamiento temporal e inestable de los conflictos.

“Hoy en día el Poder Judicial interviene tarde, cuando el conflicto ya estalló y escaló. Por lo mismo, no logra resolver la conflictividad social. Se debe intervenir en el origen de la conflictividad social”

(Dirigente Vecinal, Renca)

No es de extrañarse, entonces, que el surgimiento del descontento social se traduzca en una progresiva desconfianza en las instituciones y las personas, un aumento sostenido de la conflictividad subyacente, y en la reproducción de una comunidad con graves carencias en términos de educación, de desarrollo de capacidades

y de responsabilidad. En definitiva, se producen colectividades dependientes y no autogestionables, lo que deriva, entre otros problemas, en el aumento del individualismo, la desconfianza en el otro, la ocurrencia de conductas criminales, la criminalización excesiva de los fenómenos sociales y, en general, en la adopción de políticas y normativas reactivas que atienden los efectos, pero no las causas de la conflictividad en nuestro país.

En general hay una imagen negativa de la justicia. La gente cree que los tribunales son para la gente que tiene plata. La justicia se compra o se hace una martingala.

(Consejero del Consejo Asesor del Servicio Nacional del Adulto Mayor)

Esta problemática central, consistente en una oferta pública insuficiente en materia de justicia, incide negativamente sobre el goce universal del derecho al acceso a la justicia, la tutela judicial efectiva y, en general, sobre el respeto, protección y realización de derechos.

Las causas son diversas, pero en términos generales pueden agruparse en la existencia de diversas barreras de acceso al sistema de naturaleza estructural, procesal y cognitiva; de un sistema de cumplimiento deficiente; de una coordinación de esfuerzos estatales precaria; y de una legislación programática en materia de derechos.

La realidad del problema propuesto repercute no sólo en el bienestar individual de las personas, sino que afecta también en un nivel colectivo y nacional. Es decir, la generación de una propuesta que permita atacar las bases y causas de la problemática principal descrita, permitirá construir una sociedad menos conflictiva, más confiable, más pacífica y con mayores índices de responsabilidad en materia de derechos.

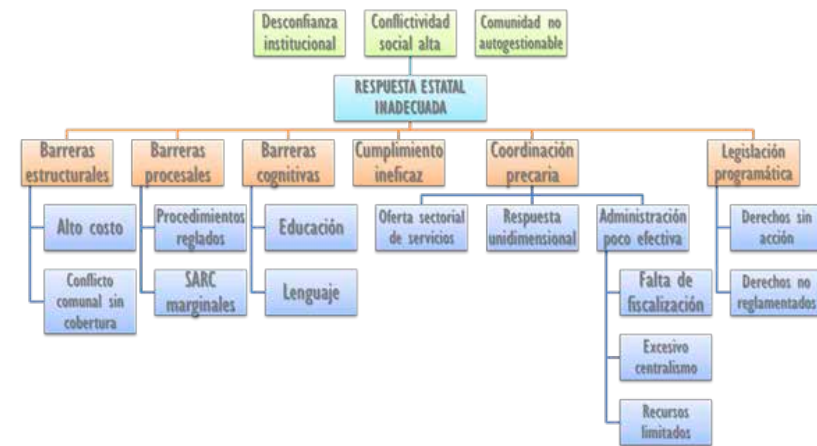
ii. EL ÁRBOL DE PROBLEMAS DE LA JUSTICIA

Los efectos y las causas de la problemática principal son las que se pormenorizarán en lo sucesivo, sin embargo, la *co-construcción del árbol de problemas desde la participación ciudadana*, puede graficarse en la siguiente figura:





Figura N° 1. Árbol de problemas.



A. LOS COSTOS SOCIALES

El problema reseñado anteriormente, a saber, la existencia de una respuesta estatal inadecuada en materia de satisfacción de necesidades jurídicas de la población, posee una dimensión evidente y pocas veces evaluada: sus costos sociales.

Muchas veces, la discusión pública se centra en la preocupación sobre el aumento sostenido de la violencia en las expresiones sociales (marchas, estadios, delincuencia, etc.), pero pocas veces se habla sobre las causas que se esconden tras el surgimiento de estos fenómenos. Lo cierto es que los *costos sociales generados por mantener el actual sistema de justicia son de difícil medición*, pues sus efectos se traducen en expresiones de compleja cuantificación, debiendo recurrirse, la mayoría de las veces, a la descripción de los fenómenos a través de la percepción, lo que impide identificar el verdadero impacto social del sistema de justicia.

Sin embargo, los siguientes son los principales costos sociales que se han identificado a partir del proceso de diagnóstico colaborativo:

a. DESCONFIANZA INSTITUCIONAL

La confianza social “es el elemento central en un complejo círculo virtuoso en el cual un conjunto de actitudes, como la mutualidad, la reciprocidad y la confianza, se asocian con la participación social y la implicación en asuntos comunitarios y cívicos; éstos contribuyen a construir las instituciones sociales y políticas necesarias para unos gobiernos democráticos y eficientes; y éstos, a su vez, crean las condiciones en las cuales pueden florecer la confianza social y política”.³⁷ Particularmente en nuestro país, y como corolario de otros factores conexos, tales como la evidencia de una alta radicalización de los conflictos y una baja resolución de conflictos vecinales y comunitarios, la confianza social ha demostrado una tendencia sostenida a la baja durante los últimos años.

¿Qué te parece que por estar en un mismo curso no puedas mediar un conflicto? Siento que no se confía en nosotros. El Director tiene la confianza porque es adulto. Nosotros nos podemos influenciar por los compañeros, igual que los adultos se influyen.

(Estudiante, Instituto Miguel León Prado de Gran Avenida)

La siguiente figura ilustra que el año 2014, según cifras del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, *solo un 22% de las personas dice que ‘se puede confiar en la mayoría de las personas’, mientras que el 78% señala que ‘hay que tener cuidado con ellas’*.³⁸

³⁷ Montero, J.R., et al. “Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia” (Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), 122:2008), p. 13

³⁸ Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, “Encuesta COES”, (2014).





Figura N° 2. Confianza en las personas.



La desconfianza se extiende no sólo hacia las prácticas de carácter social, afectando los niveles de confianza entre las propias personas, sino también hacia las instituciones. Esta última, en todo caso, se distribuye de manera asimétrica, en tanto es posible identificar instituciones que cuentan con un amplio respaldo de la ciudadanía, tales como Carabineros, las radios y las Fuerzas Armadas, a la vez que existen otras muy desprestigiadas.

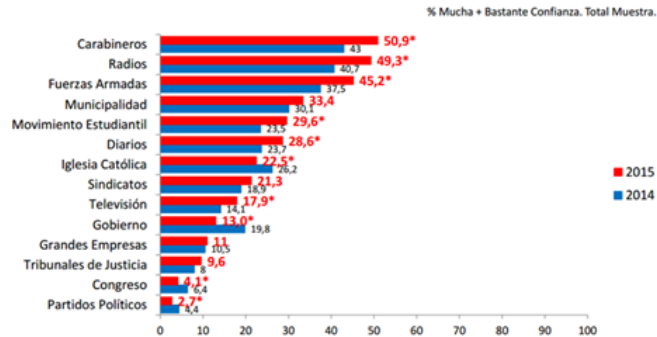
“Hay un problema de confianza. El triunfo de la dictadura, fue poner al individuo como el centro del actuar, el ‘arréglate solo’. Hoy la justicia está en las manos de las poblaciones”

(Dirigente vecinal)

Las siguientes figuras muestran, de manera consistente, que junto a los partidos políticos y el Congreso, los tribunales de justicia gozan de una baja confianza por

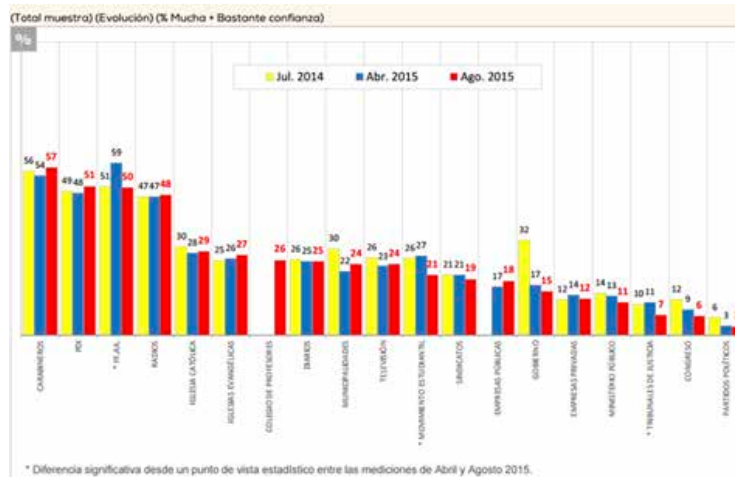
parte de la ciudadanía. En esta materia, tanto un estudio de la Universidad Diego Portales³⁹ como los resultados del Estudio del Centro de Estudios Públicos⁴⁰ dan cuenta que *los tribunales son vistos como instituciones confiables solamente por aproximadamente el 10% de la población.*

Figura N° 3. Confianza en las instituciones (2015)



* Diferencia estadísticamente significativa entre las mediciones de 2014 y 2015.

Figura N° 4. Confianza en las instituciones (julio 2014, abril 2015 y agosto 2015)



* Diferencia significativa desde un punto de vista estadístico entre las mediciones de Abril y Agosto 2015.

39 Universidad Diego Portales, "Encuesta Nacional", (2015).

40 Centro de Estudios Públicos, "Encuestas Nacionales", (2015).



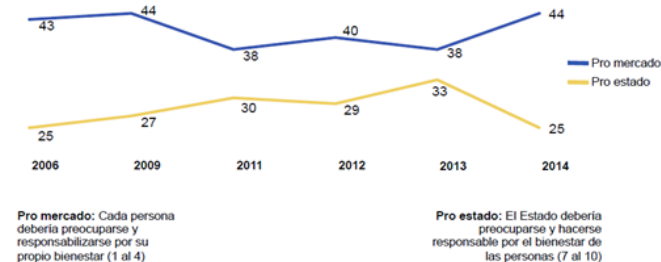


La desconfianza en las instituciones evidencia una tendencia de las personas a solucionar sus necesidades de manera privada, lo que en materia de solución de conflictos repercute en un aumento del empleo de los mecanismos de autotutela. En correspondencia con ello, y tal como lo muestra la siguiente figura, a lo largo del tiempo se tiende a mantener la cantidad de personas que considera que su bienestar es responsabilidad de cada una. Así, al año 2014, un 44% de las personas piensa que es responsable de su propio bienestar, mientras que un **25% considera que el Estado debiese preocuparse y hacerse responsable del bienestar de las personas**.⁴¹

“Todo el aparato político-incluido el Poder Judicial- está con una lógica ombliguista, pero la comunidad ya no los necesita. La comunidad se organizó producto del abandono fiscal. El Estado está por allá y la comunidad por acá”

(Dirigente vecinal)

Figura N° 5. Evolución de porcentajes de personas pro mercado y pro Estado (2006 a 2014)



* La diferencia para completar 100% corresponde a la suma de las respuestas "no sabe, no contesta"

En este contexto, el sentimiento de abandono por parte de las comunidades, la paulatina separación entre Estado y personas, la planificación centralizada de las políticas sociales, y la ausencia prolongada de instancias de participación de la ciudadanía en las medidas de intervención que les afectan, socavan la confianza que debe formar la base de las instituciones. No sólo por la eficacia que esta participación genera sobre las políticas una vez ya instaladas, sino por la legitimidad que esa confianza retribuye a las instituciones que les gobiernan.

41 Universidad Católica y Adimark, “Encuesta Nacional Bicentenario”, (2014).

b. ALTA CONFLICTIVIDAD SOCIAL

La conflictividad en Chile, tal como en Latinoamérica, se caracteriza por presentar “plataformas de exclusión y desigualdades crónicas cuestionadas por la ciudadanía; conflictos complejos que relacionan esas desigualdades con su número e intensidad; (...) racionalidades prácticas en las tensiones originadas por la reproducción social que conviven con demandas de mayor eficacia y eficiencia institucional y con conflictos culturales sistémicos. Asimismo, Estados omnipresentes en todas las esferas conflictivas, con limitaciones para procesarlas, y sociedades con conflictos fragmentados; (...) Existe una mayor complejidad social relacionada con sistemas políticos y Estados con limitadas capacidades de gestión. Las situaciones y los escenarios prospectivos son diversos y sus opciones abiertas”.⁴²

A pesar de ello, nuestro país muestra altos índices de ‘paz social’ tanto a nivel mundial como en relación a América Latina. Tal como lo muestra la siguiente gráfica, *nuestro país ocupa el lugar número 29 en el Índice Global de Paz, siendo el primero de la región*.⁴³

Figura N° 6. Índice de paz mundial

TABLE 4 SOUTH AMERICA RANKINGS				
SOUTH AMERICA	OVERALL RANK	OVERALL SCORE	CHANGE IN SCORE	REGIONAL RANK
Chile	29	1.963	-0.013	1
Uruguay	44	1.721	+0.106	2
Argentina	60	1.865	+0.050	3
Ecuador	84	1.997	-0.030	4
Paraguay	89	2.023	+0.011	5
Bolivia	90	2.025	-0.026	6
Guyana	92	2.029	+0.039	7
Peru	92	2.029	-0.138	8
Brazil	103	2.122	-0.075	9
Venezuela	142	2.493	-0.099	10
Colombia	146	2.720	+0.049	11

42 Calderón, F., “Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina” (Revista Cepal, 102: Agosto 2012), p. 7.

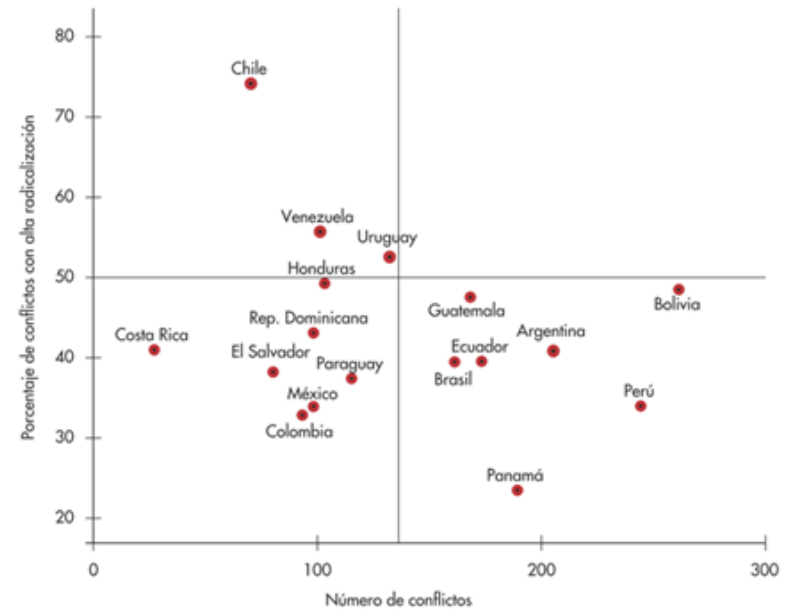
43 Institute for Economics & Peace; “Global Peace Index: Measuring peace, its causes and its economic value” (USA. Junio 2015).





No obstante lo anterior, y aun cuando presenta una de las tasas de conflictividad social más bajas en América Latina, Chile cuenta con el más alto nivel de radicalización en sus conflictos.⁴⁴ Como lo muestra el siguiente gráfico, al menos hasta el año 2011, junto con Costa Rica, si bien Chile era de los países con menor cantidad de conflictos (solo 70), *cerca del 75% de dichos conflictos, generó una alta radicalización*.⁴⁵

Figura N° 7. Ubicación por país según conflictividad y radicalización.



A nivel local, y en términos de conflictos vecinales y comunitarios, la Encuesta de Conflictividad Vecinal y Comunitaria muestra que el 74% de las personas declara tener conflictos vecinales en su barrio.⁴⁶

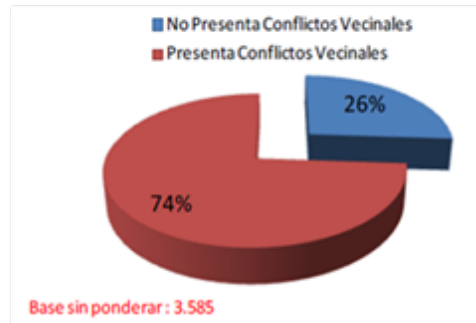
44 Debe destacarse que estas cifras sólo registran la ocurrencia de los conflictos sociales y no los conflictos en general, especialmente aquellos referidos a la violencia.

45 Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PAPEP-PNUD), "Los conflictos sociales en América Latina" (Bolivia, 2011).

46 Activa Research, "Informe Final, Encuesta de Conflictividad Vecinal y Comunitaria" (2013), p. 16.

Figura N° 8. Ocurrencia de conflictos vecinales

¿En su hogar han tenido problemas y/o conflictos vecinales durante los últimos dos años?



Además, respecto de la duración de estos problemas, y tal como lo muestra la siguiente figura, en promedio *un 80% de las personas indica que debe convivir con dichos conflictos a diario o varias veces por semana.*⁴⁷

Figura N° 9. Permanencia del conflicto vecinal.

¿Qué tan permanente o frecuente es/fue el conflicto vecinal?(%)
(Solo principales problemas y/o conflictos)

	TOTAL	Principales problemas				
		Ruidos molestos	Basura o falta de aseo...	Problemas con mascotas o animales	Olores molestos	Uso indebido de bienes comunes...
Base sin ponderar	2462	882	839	636	475	324
Es de todos los días	50	31%	43%	67%	52%	44%
Ocurre/ocurrió varias veces a la semana, pero no todos los días	29	37%	39%	18%	32%	38%
Ocurre/ocurrió pocas veces al mes	12	22%	13%	7%	7%	12%
Ocurre/Ocurrió muy esporádicamente	6	9%	4%	5%	8%	5%
Ocurrió solo una vez	3	1%	1%	3%	1%	1%

La conclusión que resulta de la información presentada es que *la población chilena vive en una situación de conflictividad permanente.* Conflictos que están caracterizados,

47 Activa Research, "Informe Final, Encuesta de Conflictividad Vecinal y Comunitaria" (2013), p. 25.





al igual que en el resto de Latinoamérica, por patrones de exclusión de la satisfacción de necesidades jurídicas, producto de la respuesta insuficiente del Estado.⁴⁸ De esta manera, la conflictividad subyacente a los individuos y los colectivos, deriva en la rápida radicalización de los problemas, de manera que las disputas vecinales y comunitarias que no son resueltas por el sistema se transforman en situaciones de violencia, donde la intervención de un tercero tendrá escaso impacto, disminuyendo las posibilidades de compromiso de la comunidad con las soluciones propuestas (normalmente generadas a través de la imposición de sanciones, indemnizaciones o penas).

c. COMUNIDAD NO AUTOGESTIONABLE

De acuerdo al concepto acuñado por Robert Putnam, la “comunidad cívica no es propiamente una comunidad cuyos fines exijan el sacrificio de los intereses personales, sino más bien una asociación que surge con el expreso objetivo de conseguir un bien público mediante la cooperación mutua. La virtud ciudadana que se exige y se valora en esta ‘comunidad cívica’ no consiste en el sacrificio del interés propio en aras de algún bien comunitario, sino en las cualidades que caracterizan la colaboración entre personas que no han renunciado a su interés pero que requieren el concurso de los demás. Lo propio del espacio público es la formación de vínculos entre aquellos que no se conocen y que no aspiran a conocerse personalmente”.⁴⁹

La autogestión comunitaria se entenderá entonces como “un proceso colectivo donde la propia comunidad desarrolla la capacidad de identificar y satisfacer sus necesidades cotidianas a través de la organización colectiva”.⁵⁰ De esta forma, la autogestión debe incluir los siguientes factores:

48 Calderón, F., “Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina” (Revista Cepal, 102: Agosto 2012), p. 7.

49 Valenzuela, E. y Cousiño, C., “Sociabilidad y asociatividad, un ensayo de sociología comparada” (Estudios Públicos, 77:2000), p. 330.

50 Secretaría Ejecutiva de Campamentos, Ministerio de Vivienda y Urbanismo; “Mapa Social de Campamentos” (2013).

- La acción participativa de los ciudadanos en las esferas personales, familiares y comunitarias para la toma de decisiones en el proceso de desarrollo.

En el ámbito de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones asociadas al proceso de desarrollo, se recoge un primer indicador que muestra dos caras de una misma moneda. Como lo muestra la siguiente gráfica, mientras en Chile existe una libertad significativa para emprender negocios (el país se ubica en el lugar 41 en el ranking mundial), es decir, las decisiones de inversión dependen por lo general exclusivamente del inversor y de quien la autoriza, existe una precaria libertad en términos de participación ciudadana en la toma de esas decisiones.⁵¹

Esta conclusión se ve reafirmada por las dificultades existentes para establecer diálogos entre quienes desarrollan proyectos de inversión y las comunidades indígenas, lo que impacta directamente sobre la percepción que el empresariado tiene sobre la función que ejerce el aparato jurisdiccional en este respecto. Esta impresión se retrata en la editorial del mes de Noviembre del Diario Financiero, que expone que “existe cierto consenso en cuanto a que la tramitación de iniciativas de inversión en el país muchas veces resulta trabada por recursos a la justicia y otras instancias, que demoran años trámites que se podrían zanjar más expeditamente”.⁵²

- La acción para disminuir la dependencia de ayudas gubernamentales para sobrevivir.

Otro indicador que da cuenta del grado de autogestión de una comunidad es la cantidad de ‘ayuda social’ que reciben las comunidades desde el Estado. Dado que Chile es uno de los países más desiguales del mundo, y el más desigual del conjunto de países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los sucesivos gobiernos democráticos han desarrollado una oferta significativa de programas, algunos de los cuales cubren áreas macro como la vivienda, la educación, salud, la seguridad social y la seguridad ciudadana, y otros que apuntan a cubrir necesidades de grupos específicos como jóvenes, niños y niñas,

⁵¹ Doing Business 2015, “Going beyond efficiency” (Economy profile 2015, Chile), p. 7.

⁵² Diario Financiero, “Editorial: Judicialización de proyectos de inversión”; [en línea], 26 de noviembre, 2015. <https://www.df.cl/noticias/opinion/editorial/judicializacion-de-proyectos-de-inversion/2015-11-25/164513.html> (último acceso 21 de Enero de 2016)





adultos mayores y pueblos originarios. En este sentido, a fines del 2014, *un 60% del gasto público se destinaba al financiamiento de programas sociales*,⁵³ lo que equivale a cerca de 20 billones de pesos.

En esta línea, de acuerdo al presupuesto 2015, el 68% del gasto total era designado a gasto social, fortaleciendo políticas de protección e inversión social, en temáticas como educación, salud, vivienda, capacitación (principalmente de mujeres y jóvenes) y la implementación de políticas focalizadas en grupos como infancia, jóvenes, adultos mayores y también pueblos originarios.⁵⁴

Figura N° 10: Gasto público en programas sociales



⁵³ Bernstein J., F., "Modernización en gestión pública y municipal: Transparencia de indicadores y datos" (Diplomado Probidad y Buen Gobierno, Julio 2015).

⁵⁴ Dirección de Presupuesto; "Proyecto Ley de Presupuestos 2015" [en línea] <http://www.hacienda.cl/especiales/presupuesto/presupuesto-2015/prioridades-de-ley-de-presupuestos-2015.html> (último acceso 21 de Enero de 2016)

Figura N° 11: Gasto público en micro programas sociales

Sin perjuicio que no existe información integrada y evaluada de todo el gasto social, dentro de los 350 micro programas:



Aún a pesar de la enorme proporción del gasto público destinado al efecto, “Chile es el país de la OCDE con más desigualdades en los ingresos entre los ricos y los pobres”,⁵⁵ lo que demuestra que las políticas sociales del Estado no han podido generar una sociedad igualitaria, por lo que deberá potenciarse el impacto social de las políticas sociales diseñadas por el Estado, cambiando lógicas asistencialistas hacia un *‘enfoque de derechos’* que permita avanzar hacia el empoderamiento de las personas y la autogestión comunitaria.

- El esfuerzo comunitario para responder y buscar soluciones a las necesidades o intereses de la población.

En primer lugar, respecto a las materias civiles, cabe concluir que estas se relacionan, principalmente, con causas sobre ‘citación para la confesión de deuda’, que representa un 52,3% de las causas terminadas en los juzgados de competencia civil, y un 30% con ‘cobro de pagarés’, las que en su conjunto corresponden al 82,3% del total de causas que conocen estos tribunales.

⁵⁵ EFE; “Chile es el país OCDE con más desigualdad de ingresos, y el que más lo ha corregido desde 2007”; [en línea] La Tercera. 18 de marzo, 2014. < <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/03/680-570030-9-chile-es-el-pais-ocde-con-mas-desigualdad-de-ingresos-y-el-que-mas-lo-ha.shtml>> (último acceso 21 de Enero de 2016)



Figura N° 12. Principales materias en tribunales civiles. Causas terminadas 2012 a 2014

Materia	Ingresos	Participación Individual	Participación Acumulada
Amenazas simples contra personas y propiedades Art. 296 N° 3	211.021	11,2%	11,2%
Lesiones leves	162.601	8,6%	19,8%
Lesiones menos graves	140.113	7,4%	27,2%
Hurto simple por un valor de media a menos de 4 UTM	127.580	6,7%	33,9%
Hurto falta (494 bis Código Penal)	125.923	6,7%	40,6%
Consumo/porte en lug. púb. o priv. e/previo concierto (Art.50)	80.150	4,2%	44,8%
Conducción en estado de ebriedad con o sin daños o lesiones leves.	78.127	4,1%	49,0%
Daños simples	61.045	3,2%	52,2%
Presunta desgracia	57.495	3,0%	55,2%
Otros hechos que no constituyan delito: Agrup. 1008 – 1009 – 1011	54.175	2,9%	58,1%
Total	1.098.230	58,1%	

En lo que respecta a la justicia de familia, y tal como lo muestra el siguiente gráfico, en promedio el 24% de las causas corresponde a pensión de alimentos, el 13% a violencia intrafamiliar, mientras que el 12% a vulneración de derechos de niñas y niños, materias que, acumuladas, alcanzan el 49% de los ingresos de esta judicatura.



Figura N° 13. Principales materias en tribunales de familia. Causas ingresadas 2012 a 2014

Materia	Fallos	Particip.	Acum.
confesión de deuda, citación	1.738.728	52,3%	52,3%
pagaré, cobro de	999.174	30,0%	82,3%
minero, pedimento (concesión de exploración)	91.284	2,7%	85,0%
cheque, notificación protesto	60.246	1,8%	86,8%
pesos, cobro de	45.818	1,4%	88,2%
minera, manifestación(concesión para explotación)	35.315	1,1%	89,3%
hipotecaria, acción según ley de bancos	33.799	1,0%	90,3%
obligación de dar, cumplimiento	33.739	1,0%	91,3%
arrendam. terminación inmediata por no pago rentas o reconven.	27.339	0,8%	92,1%
prenda sin desplazamiento, realización	23.989	0,7%	92,9%
Total (10 materias)	3.089.431	92,9%	

En el ámbito laboral, la conflictividad es más diversa, por cuanto las dos principales materias acumuladas no superan el 20%. En específico, el principal conflicto en materia laboral es el 'despido injustificado' con un 8,4%, mientras que la 'indemnización sustitutiva de aviso previo' la sigue con un 8,2%

Figura N° 14. Principales materias en materia laboral. Causas ingresadas 2012 a 2014

Materia	Ingresos	Participación Individual	Participación Acumulada
Despido injustificado	72.824	8,4%	8,4%
Indemnización sustitutiva de aviso previo	70.790	8,2%	16,7%
Feriado proporcional	58.642	6,8%	23,5%
Remuneraciones	56.271	6,5%	30,0%
Indemnización por años de servicios	48.678	5,6%	35,6%
Prestaciones	40.408	4,7%	40,3%
Cotizaciones previsionales	38.613	4,5%	44,8%
Recargos	38.323	4,4%	49,2%
Nullidad del despido	35.547	4,1%	53,4%
Cotizaciones de salud	33.442	3,9%	57,2%
Total	493.538	57,2%	



♥ Barrio Lastarria ♥





En materia penal, los principales conflictos conocidos por los juzgados de garantía son las lesiones leves y amenazas simples, que en conjunto corresponden a un 19% del total de las causas ingresadas a estos tribunales. Luego, le siguen lesiones menos graves con un 7,4%, y hurto simple y hurto falta, cada uno con un 6,7%.

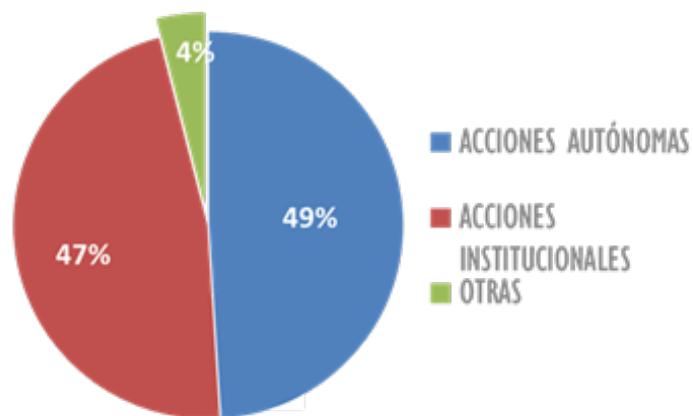
Figura N° 15. Principales materias en juzgados de garantía. Causas ingresadas 2012 a 2014

Materia	Ingresos	Participación Individual	Participación Acumulada
Amenazas simples contra personas y propiedades Art. 296 N° 3	211.021	11,2%	11,2%
Lesiones leves	162.601	8,6%	19,8%
Lesiones menos graves	140.113	7,4%	27,2%
Hurto simple por un valor de media a menos de 4 UTM	127.580	6,7%	33,9%
Hurto falta (494 bis Código Penal)	125.923	6,7%	40,6%
Consumo/porte en lug. púb. o priv. c/previo concierto (Art.50)	80.150	4,2%	44,8%
Conducción en estado de ebriedad con o sin daños o lesiones leves	78.127	4,1%	49,0%
Daños simples	61.045	3,2%	52,2%
Presunta desgracia	57.495	3,0%	55,2%
Otros hechos que no constituyan delito: Agrup. 1008 – 1009 – 1011	54.175	2,9%	58,1%
Total	1.098.230	58,1%	

Como se puede deducir desde el análisis previo, los conflictos vecinales no son parte de la conflictividad que conocen hoy en día los tribunales de justicia. Así, las personas que toman acciones para resolver sus conflictos, se dividen de manera similar entre quienes emprenden medidas de tipo autónomas y quienes deciden seguir el camino institucional. En efecto, un 49% de las personas realiza el primer tipo de acciones mientras un 47% el segundo.⁵⁶

⁵⁶ Collect Investigaciones de Mercado, GFK; “Informe Final, Estudio cuantitativo y cualitativo de los conflictos vecinales y/o comunitarios, y de las alternativas disponibles para su resolución” (2001), p. 33.

Figura N° 16. Acciones adoptadas para la resolución de un conflicto



- La auto responsabilidad, colaboración, contribución y trabajo voluntario para la búsqueda de soluciones.

En cuanto a la auto responsabilidad, colaboración, contribución y trabajo voluntario para la búsqueda de soluciones, es relevante considerar las organizaciones sociales existentes en nuestro país, de las cuales aproximadamente 183 mil no tienen fines de lucro, y entre ellas, un 11% corresponde a fundaciones y corporaciones.⁵⁷

Sin embargo, al revisar las cifras de adscripción a sindicatos, el panorama cambia radicalmente. No solo existe una baja tasa de sindicalización en general, sino que ésta es además bastante asimétrica. En este sentido, mientras aproximadamente la mitad de las grandes empresas cuentan con sindicato, en las micro y pequeñas empresas sólo un porcentaje menor tiene este tipo de organización social.⁵⁸

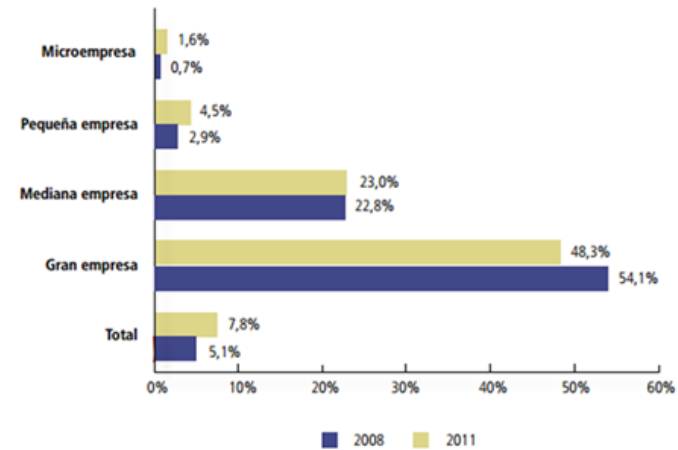
⁵⁷ Bernstein J., F., "Modernización en gestión pública y municipal: Transparencia de indicadores y datos" (Diplomado Probidad y Buen Gobierno, Julio 2015).

⁵⁸ Dirección del Trabajo, "Encuesta Laboral (ENCLA)" (2011), p. 229.



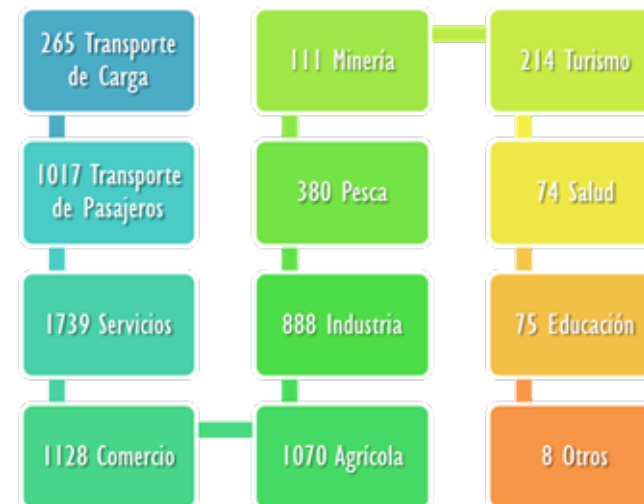


Figura N° 17. Proporción de empresas con sindicato, según tamaño de empresa (2008 y 2011)



Finalmente, y según lo informado por la Unidad de Asociaciones Gremiales, Martilleros y Asociaciones de Consumidores del Ministerio de Economía, existen a lo largo de Chile un total de 6.969 Asociaciones Gremiales distribuidas en diversos rubros, según lo que se indica en la siguiente figura.

Figura N° 18. Distribución de asociaciones gremiales por rubros en Chile

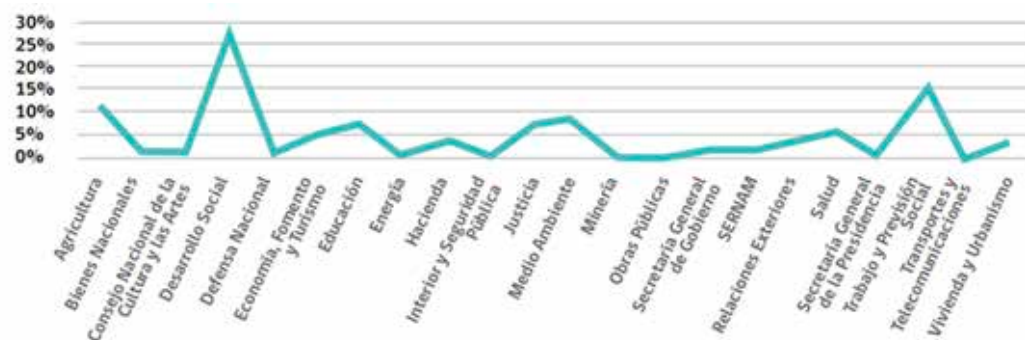


- La participación en las estructuras de poder, acceso al derecho y a las formas de prevención de los males sociales.

Un último indicador respecto de la capacidad de autogestión de las comunidades en Chile es su participación en estructuras de poder, el acceso al derecho y a las formas de prevención de los males sociales.

Estadísticas asociadas a la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, dan cuenta que el número de las consultas ciudadanas que se realizan en el país varían según la materia de que traten. Así, durante el año 2012, mientras los ministerios de Desarrollo Social y Trabajo y Previsión Social fueron quienes mayormente consultaron a la ciudadanía, concentrando el 28% y el 16% del total, respectivamente, los ministerios de Economía, Fomento y Turismo, y Salud, agrupan en conjunto solo el 9,3% de las consultas ciudadanas.⁵⁹ Cabe destacar que del total de consultas ingresadas (539), el 63% se realizó a través de diálogos participativos u otras actividades presenciales y el restante (37%) mediante ventanilla virtual.⁶⁰

Figura N° 19. Distribución de consultas ciudadanas según Ministerio (2012)



59 Ministerio Secretaría General de Gobierno (2013), "Cuenta Pública Anual de la Participación Ciudadana: Cap. Implementación de la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública", pág. 15.

60 Ministerio Secretaría General de Gobierno, pág. 9.





Especialmente interesante resulta la composición de los organismos de la sociedad civil registrados para efectos de participar en estos procesos, existiendo un alto interés por parte de las entidades constituidas al amparo de la Ley N° 19.418, sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias.⁶¹

Figura N° 20. Tipo de entidad registrada según Ley N° 20.500

TIPO ENTIDAD REGISTRADA (2015)	TOTAL
LEY N° 19.418 (JUNTAS DE VECINOS / ORGANIZACIONES COMUNITARIAS)	1.332
CORPORACIONES/ASOCIACIONES	138
FUNDACIÓN	105
LEY INDÍGENA N° 19.253	76
ONG DE DESARROLLO	69
OTRO TIPO	34
LEY N° 19.712, ORGANIZACIONES DEPORTIVAS	27
TOTAL	1.781

Sin perjuicio de la aún baja utilización de los mecanismos de participación institucional, la innovación e incorporación de éstos en el ejercicio de la función gubernamental ha generado que Chile sea considerado como uno de los gobiernos más abiertos del mundo según los datos del 'Rule of Law Index 2015' (nuestro país se ubica en el número 18 del ranking mundial). A través de este indicador se miden factores como la publicidad de leyes básicas, acceso a información sobre derechos, la calidad de la información publicada por el Gobierno, la efectividad de la respuesta de los requerimientos de información, la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana y el disfrute del derecho de petición.⁶²

61 Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público (MSGG). Catastro de Organizaciones de Interés Público. 2015. [en línea] www.fondodef fortalecimiento.gob.cl (último acceso 21 de Enero de 2016)

62 World Justice Project, "Rule of Law Index" (2015), p. 26.

B. LAS CAUSAS

En concreto, el problema central representado en la respuesta estatal inadecuada en materia de justicia se debe principalmente a la ausencia de un real acceso a la justicia y a la falta de mecanismos institucionales apropiados para efectivizar los derechos reconocidos por el Estado de Chile. Las causas de esta respuesta inadecuada son múltiples y se manifiestan de diferentes maneras, pero aquellas que aparecen como más determinantes son las que a continuación se explicitan.

a. BARRERAS DE ACCESO

Las barreras son definidas por el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua como una “[V]alla, compuerta, madero, cadena u otro obstáculo semejante con que se cierra un paso o se cerca un lugar”, y en materia de acceso a la justicia significan una negación a las personas respecto de los derechos que les son reconocidos en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales. Las barreras de acceso a la justicia, en este sentido, terminan invisibilizando y naturalizando las distintas manifestaciones de violencia que sufren los ciudadanos, sobre todo aquellos grupos más expuestos a ser discriminados.⁶³

En este sentido, “La persistencia de barreras que limitan el acceso a la justicia, particularmente a grupos poblaciones más vulnerables, genera descontento y desconfianza del sistema judicial”,⁶⁴ de tal manera que su inclusión como una de las causas de la respuesta estatal inadecuada en materia de satisfacción de necesidades jurídicas, se encuentra legitimada desde esa perspectiva. Por oposición a las barreras, el disfrute del derecho fundamental al acceso “supone el reconocimiento de necesidades básicas insatisfechas, es un derecho bisagra por medio del cual se atacan problemas sociales y estructurales que, por lo general, constituyen barreras de acceso y que contribuyen a la inmensa desigualdad”.⁶⁵ De allí la importancia de su análisis.

⁶³ Op. Cit., Vásquez, A., “El acceso a la justicia como derecho fundamental”, p. 253.

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 256.

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 257.





Las barreras, para efectos de este análisis, se han categorizado como estructurales, procesales y cognitivas.⁶⁶

Barreras estructurales

La existencia de barreras estructurales no sólo afecta el derecho de acceso a la justicia sino que también el disfrute de otros derechos fundamentales.⁶⁷ A través del proceso de diagnóstico colaborativo se han identificado ciertos derechos fundamentales que se ven especialmente afectados por la existencia de este tipo de barreras:

Figura N° 21. Catálogo de derechos afectados por barreras estructurales



⁶⁶ Ardito, W., "La promoción del acceso a la justicia en las zonas rurales" (Tesis doctoral. Lima, Perú. Pontificia Universidad Católica de Perú, 2010), p. 21.

⁶⁷ Ardito, W., p. 21.

En particular, la primera de las barreras estructurales que se ha destacado en el diagnóstico colaborativo es el alto costo económico en que deben incurrir las personas para acudir al sistema de justicia a resolver sus conflictos. Sobre el particular, un dirigente vecinal manifestó que “entrar a tribunales es caro, no debiera serlo. Es caro en tiempo y plata”.

De acuerdo con un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en siete países de Latinoamérica, el factor económico es central para comprender por qué se acude o no a la justicia.⁶⁸ En este sentido, se ha indicado que “[E]n principio, estas dificultades aparecen en todos los países, y afectan a toda clase de personas. Sin embargo, los problemas son más graves cuando las personas y los países son pobres”.⁶⁹

Por su parte, datos del ‘Estudio de la Tutela Judicial en Chile’,⁷⁰ explicitan la existencia de tres tipos de costos asociados a la tramitación de una causa judicial: los costos monetarios, los costos de oportunidad y los costos intangibles.

Figura N° 22. Costos asociados al litigio



68 Ibid., p. 62.

69 Op. Cit., Ramos, M, “Algunas consideraciones teóricas y prácticas sobre el acceso a la justicia”, p. 62.

70 Sociedad de Desarrollo Tecnológico, Universidad de Santiago de Chile; “Informe N°1 Proyecto Estudio de la Tutela Judicial en Chile” (Santiago, 2015), pp. 75 y 76.





Dentro de los monetarios, existen altos costos relacionados con el pago de honorarios profesionales a abogados para efectos de obtener representación en juicio, de costas judiciales y de mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos como el arbitraje. Así, al consultarse sobre la decisión de no iniciar un proceso judicial, las áreas donde existió mayor incidencia del factor económico fueron en asuntos de familia y económicos y patrimoniales, donde un 16% y un 10%, respectivamente, respondieron que no lo iniciaban debido a que era 'muy caro'.⁷¹

En relación a los costos de oportunidad, el principal factor constitutivo de barrera de acceso es el retraso judicial. El excesivo tiempo que significa ventilar un caso ante los tribunales explica en gran medida la reticencia de las personas a acudir ante la justicia.⁷² Asimismo, las oportunidades perdidas por las personas que inician un proceso ante la justicia resultan un factor a evaluar dentro de la ecuación. De esta manera, los permisos que las partes deben conseguir para asistir a las audiencias y la inversión de tiempo en la búsqueda de medios probatorios, deben ser enfrentados a otras actividades propias de la vida cotidiana. Por último, los ingresos económicos que se dejan de percibir, por las razones ya señaladas, deben considerarse parte de los costos asociados al litigio en nuestro país.

Por último, dentro de los costos intangibles, el estudio arroja que las personas suelen enfrentar altos niveles de estrés y de emociones negativas al ventilar sus conflictos ante el sistema de justicia, además de dañar paulatinamente, y en ocasiones, sus relaciones interpersonales con su contraparte y entorno comunitario.

Una segunda barrera estructural de nuestro modelo de sistema de justicia dice relación con que un importante porcentaje de los conflictos comunitarios y vecinales que tienen las personas no son atendidos por la justicia. Así, en promedio, un 43% de las necesidades de justicia de las personas no ingresan al sistema formal, evidenciando un amplio aspecto de conflictos que resultan carentes de solución institucional.⁷³ Dentro de aquellas necesidades que presentan un mayor porcentaje de insatisfacción, se encuentran las problemáticas relacionadas con la vivienda, con

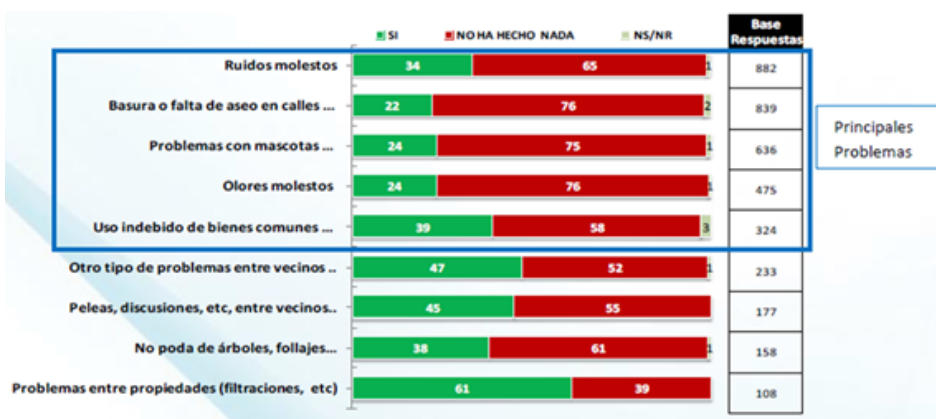
⁷¹ *Ibíd.*, pp. 75 y 76.

⁷² *Op. Cit.*, Ramos, M., "Algunas consideraciones teóricas y prácticas sobre el acceso a la justicia", pp. 63 y 64.

⁷³ GfK Adimark, "Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a Justicia" (2015), p. 91.

un 61%, los conflictos asociados a episodios de discriminación, con un 58%, y la salud, con un 57%. Al ser consultadas las personas sobre las medidas adoptadas para solucionar sus conflictos comunitarios, en promedio un 62% respondió que no realizó ninguna acción para solucionarlos.⁷⁴

Figura N° 23. Porcentaje de personas que realiza alguna acción para solucionar su problema o conflicto



También resulta interesante destacar que la gravedad del conflicto parece ser un factor determinante para las personas al momento de decidir realizar alguna acción a efectos de satisfacer su necesidad jurídica, por lo tanto, puede concluirse que generalmente cuando el problema enfrentado es calificado como grave o muy grave, las personas deciden actuar.⁷⁵

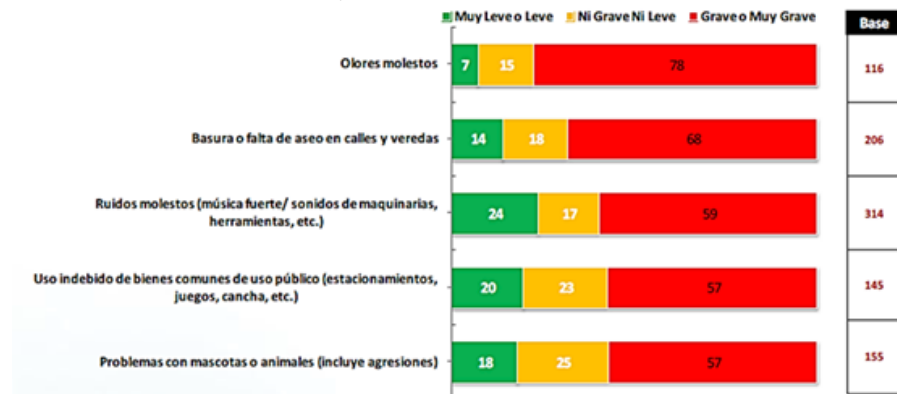
74 Activa Research; "Informe Final para Ministerio de Justicia: Encuesta de Conflictividad Vecinal y/o Comunitaria" (Santiago, 2013), p. 31.

75 Activa Research, "Informe Final para Ministerio de Justicia: Encuesta de Conflictividad Vecinal y/o Comunitaria" (Santiago, 2013), p. 32.





Figura N° 24. Calificación de gravedad de conflictos entre personas que deciden realizar alguna acción para buscarle una solución



Lo anterior demuestra un abandono del sistema formal de justicia respecto de los conflictos cotidianos de las personas y refleja la existencia de una demanda que se encuentra actualmente oculta para el sistema judicial, la que resulta imposible de medir bajo los indicadores utilizados hoy en día.

En tercer lugar, dentro de las barreras estructurales se encuentra la existencia de una cobertura territorial insuficiente o aquellas a las que Roberto Gargarella denominaba barreras por causas geográficas. Éstas resultan ser “sumamente importante porque sugiere cómo fue concebido el sistema de justicia: la idea subyacente no consistió en partir de los problemas de la gente y radicar los tribunales allí donde más se necesiten, sino justamente lo contrario, es decir, plantar los tribunales en los lugares donde sólo aquellos que puedan llegar a ellos tendrán la posibilidad de resolver sus conflictos”.⁷⁶ En este mismo sentido, una consejera del Consejo Asesor del Servicio Nacional del Adulto Mayor señaló que ella entiende que “el Poder Judicial debe acercarse a los lugares, porque de otro modo la convocatoria es menor”.

Finalmente, si bien la ausencia generalizada de información resulta ser una barrera que informa a todo el sistema formal de justicia, ésta se ubicará dentro de las barreras estructurales pues, en lo sustantivo, demuestra la carencia orgánica de etapas y

⁷⁶ Op. Cit., Ramos, M.; “Algunas consideraciones teóricas y prácticas sobre el acceso a la justicia”, p. 64.

procesos de entrega de información, educación y capacitación a las personas. Así, esta barrera se traduce en el hecho de que “[L]os más desprotegidos carecen de la más básica información acerca de sus derechos legalmente reconocidos. Esta carencia conlleva una serie de problemas subsidiarios”.⁷⁷

Barreras procesales

Un segundo conjunto de barreras para acceder al sistema de justicia, corresponde a las deficiencias de los procesos judiciales que ofrece nuestro modelo de sistema de justicia, en cuanto herramientas efectivas para solucionar los conflictos puestos en conocimiento de los tribunales de justicia. Así, dentro de estas barreras procesales resalta la existencia de un ‘excesivo formalismo’ en la administración de justicia. Los tribunales se distinguen por “su excesivo formalismo y sus procedimientos burocráticos, que terminan por transformar a la justicia en algo que sólo los expertos pueden entender”.⁷⁸ Esto lo refrenda una estudiante del Instituto Miguel León Prado, quien señala que “el sistema judicial no es amigable con las personas, tampoco se educa para saber cómo estar acá, hay protocolos que no conocemos”. Lo anterior se expresa en la explotación de las formalidades que los abogados podrían hacer para obtener ventajas y en la circunstancia que en muchas ocasiones el resultado de un juicio dependerá más de las cuestiones procedimentales que de cuestiones sustantivas.⁷⁹ Las formalidades de la justicia, entonces, “trascienden la retórica legal y se extienden también al modo en que los jueces se conducen, e incluso a la arquitectura de sus instalaciones. Lo que aquí importa en última instancia es visualizar que todas estas formalidades refuerzan las barreras y fortalecen la percepción de que la justicia no es para todos”.⁸⁰

El encasillamiento de determinados conflictos en un procedimiento específico, tales como el juicio ordinario, los juicios monitorios, los procedimientos abreviados, sumarios y las medidas de protección, entre otros, sumado a la utilización marginal de mecanismos colaborativos de resolución de conflictos intraprocesales, impiden el

⁷⁷ *Ibíd.*, p. 62.

⁷⁸ *Ibíd.*, p. 63.

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 63.

⁸⁰ *Ibíd.*, p. 63.





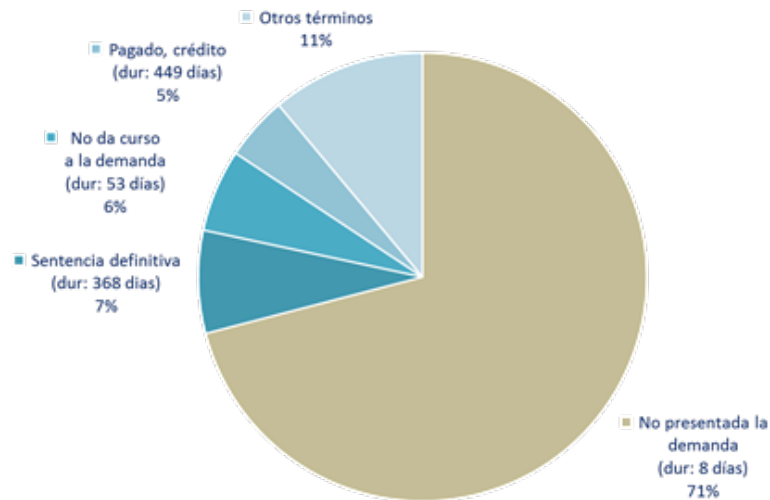
ejercicio de una real participación e involucramiento de las personas en la resolución de su caso y en el compromiso con su solución.

En “aplicación del principio de la autonomía de la voluntad, el sistema consagra algunos mecanismos comunes a todos los procedimientos o varios de ellos, y otros de alcance más restringido, pero lo importante surge de los efectos de sentencia que la ley les confiere a gran parte de ellos, como la acción y excepción de cosa juzgada”.⁸¹ Así, si bien la legislación chilena contempla la posibilidad de resolver de manera alternativa un conflicto en los ámbitos familiar (la mediación se hace obligatoria en el caso de pensiones de alimentos, régimen de visitas y tuición), laboral (opera como obligatoria en el caso de la negociación colectiva), salud (mediación previa obligatoria para demandar a prestadores en salud) y civil (el que considera también la existencia del contrato de transacción, la conciliación y el avenimiento), lo cierto es que su utilización práctica es marginal toda vez que aún se les percibe como mecanismos de ‘segunda mano’.

Un ejemplo de la escasa utilización de los mecanismos colaborativos de resolución de conflictos se exhibe en materia civil, donde un porcentaje mínimo de las causas conocidas por estos tribunales terminan por estas vías, mientras que un porcentaje mayor termina a través de una sentencia definitiva. Sin embargo, lo más perjudicial en esta judicatura es que la gran mayoría de las causas, cerca de un 77%, termina porque la demanda no es presentada o porque no se le da curso, lo que se debe a que hoy en día los tribunales civiles son utilizados por entidades financieras para realizar los cobros de sus créditos, mediante la instrumentalización de los tribunales como mecanismo de amedrentamiento a sus deudores.

⁸¹ Sociedad de Desarrollo Tecnológico, Universidad de Santiago de Chile, “Informe N°1 Proyecto Estudio de la Tutela Judicial en Chile”(Santiago, 2015), p. 19.

Figura N° 25. Causas terminadas en materia civil 2012 a 2014. Según tipo de término.



Barreras cognitivas

Por último, se encuentran las barreras cognitivas al momento de acceder a la justicia en Chile. Un residente en Chile, de nacionalidad haitiana, señaló que “la primera barrera es la falta de comunicación; la gente no sabe dónde tiene que ir, qué debe hacer; no saben cuáles son sus derechos. La falta de comunicación es un desastre para la comunidad migrante. El idioma también es una barrera grande”. De esta forma, para que “los hechos sean interpretados como una “necesidad” y, por tanto, como violaciones de derechos e intereses, se requiere que existan normas sociales y jurídicas; que las personas las conozcan y que tengan el suficiente empoderamiento social y personal para reconocer la existencia del daño, darle un nombre, reclamar por él y designar a un responsable (...) Exige, por parte de las personas, conocimiento y capacidad de acción. Cuando las personas no superan esta etapa inicial del acceso a la justicia es porque tienen barreras cognitivas (referentes al conocimiento) (...) Las formas más severas de necesidades jurídicas insatisfechas pueden ocurrir en esta etapa porque hacen referencia a personas en situación de profunda indefensión frente a otros: (i) que, por ejemplo, no han pasado por procesos de individuación y afirmación de la personalidad que les permitan la defensa de sus propios intereses





(infantes, niños y adolescentes; personas con discapacidad mental, entre otros); (ii) personas que piensan que el trato que padecen es “natural” o incluso “debido” y que no existen motivos de reclamación dentro de estructuras sociales tradicionales y jerárquicas que niegan a los individuos sus derechos (por ejemplo, en estructuras sociales jerarquizadas como la familia –donde la violencia de género es naturalizada; en relaciones laborales donde los derechos son absolutamente invisibilizados; en escuelas, cuarteles, comunidades cerradas de acción y pensamiento, etc.) (...) (iii) personas que, por cualquier otro motivo, desconocen sus derechos y, por tanto, no reconocen los problemas jurídicos que padecen”.⁸² Estas barreras afectan especialmente a grupos minoritarios,⁸³ entre otros, los pueblos indígenas y las comunidades inmigrantes.

En este contexto, “[C]uando la persona decide acudir a estos mecanismos para solucionar el conflicto se enfrenta a barreras cognitivas: debe poseer un conocimiento mínimo sobre a cuál de estos mecanismos formalizados puede acudir. Para superar este obstáculo el usuario puede acudir a su propio conocimiento o ser referenciado, por ejemplo, por abogados o conocidos a los que consulte para pedir una orientación. También puede acudir a una de estas instituciones, de las que tenga referencia previa, y de allí ser reorientado a la que parezca ser más pertinente para su necesidad jurídica”.⁸⁴

Según datos de la ‘Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a la Justicia’, el tercer motivo que incide para que las personas no puedan acceder a la justicia es ‘no saber dónde acudir’, con un 16%. Entre las temáticas con mayor desconocimiento por parte de las personas se encuentran la economía y el patrimonio, el trabajo, los seguros de salud y la educación. En ellas, en más del 20% de los conflictos las personas no supieron qué hacer. Por el contrario, aquellas temáticas que se presentan como ‘más comprensibles’ son el ámbito penal y el de familia.⁸⁵

82 Uprimny, R., et. al, “Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la justicia, Marco conceptual y metodológico”, p. 16.

83 Op. Cit., Ramos, M., “Algunas consideraciones teóricas y prácticas sobre el acceso a la justicia”, p. 64.

84 Op. Cit., Uprimny, R. “Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la justicia, Marco conceptual y metodológico”, p. 19.

85 GfK Adimark, “Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a Justicia” (2015), p. 91.

Así como las distintas capacidades individuales y la presencia de limitantes cognitivas de las personas pueden actuar por sí mismas como barreras de acceso al sistema de justicia, el propio modelo de sistema de justicia es el que agrega una barrera debido al excesivo formalismo en el uso del lenguaje. Frente a ello, se ha hecho necesario el fortalecimiento de iniciativas que desincentiven el uso del lenguaje técnico y complejo, en la medida que se entiende que “[L]a legitimidad de la judicatura está ligada a la claridad y calidad de las resoluciones judiciales, y constituye un verdadero derecho fundamental (debido proceso). La motivación cumple, además de dar razones a las partes, una función política, extraprocesal, directamente conectada con los Derechos Humanos, de permitir el control social y ciudadano, aunque sea difuso, de la actividad jurisdiccional.”⁸⁶

De esta manera, las barreras cognitivas no sólo afectan al ciudadano en su comunicación con la institucionalidad a fin de resolver sus conflictos, sino que profundizan la brecha del sistema de justicia, que en consecuencia se ha ido acostumbrando a comunicarse exclusivamente con abogados, pero no con quienes ven insatisfechas sus necesidades jurídicas.

b. CUMPLIMIENTO INEFICAZ

Otra de las causas que originan una respuesta insatisfactoria de parte del Estado en materia de justicia, dice relación con la ineficacia de la ejecución de las causas judiciales, es decir, insuficiencias respecto de la garantía a la tutela judicial efectiva.

En este contexto, debe partirse de la base que la “[T]utela no termina con la dictación de la sentencia; termina con su cumplimiento. La Tutela Judicial es efectiva solo cuando se logra que el derecho se haga efectivo. El tramo final de la Tutela Judicial Efectiva es la ejecución de la sentencia”.⁸⁷

⁸⁶ Grupo de Trabajo Justicia y Lenguaje Claro; “Por el derecho del ciudadano para comprender la justicia”, Anexo Segunda Ronda de Talleres, XVIII Cumbre Judicial Iberoamericana (Colombia, 2015), p. 6.

⁸⁷ Sociedad de Desarrollo Tecnológico, Universidad de Santiago de Chile, “Informe N°1 Proyecto Estudio de la Tutela Judicial en Chile” (Santiago, 2015), p. 54.





Entre los operadores del sistema existe coincidencia en torno a que uno de los asuntos clave de la tutela judicial es su dimensión de cumplimiento, la que debe analizarse en relación a la oportunidad en que es dictado el fallo (su dilación es uno de los aspectos críticos más destacados), como también respecto a su seguimiento, de modo que la sentencia o resolución se cumpla cabalmente y en los plazos adecuados.⁸⁸

Otro punto que se destaca en cuanto al cumplimiento es el hecho que “mientras el conflicto representado a los órganos judiciales, sea entre privados es más fácil la tutela, pero es más difusa cuando es genérica y afecta a grandes conglomerados: no se sabe a cuántas personas y cuántos derechos se están vulnerando (ejemplos: temas energéticos, La Polar, pueblos originarios, seguridad ciudadana, etc.). Aquí, en la mayoría de los casos, el juez no tiene ni los conocimientos técnicos ni existe una política pública previa que le oriente y acote su fallo. En consecuencia, se sostiene, su fallo no puede suplir el déficit de políticas públicas”.⁸⁹

c. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PRECARIA

Por otra parte, existen dificultades propias de la organización actual del sistema de justicia en Chile que tienen como resultado una coordinación precaria entre el Poder Judicial y las demás instituciones participantes del sistema.

Así, en primer lugar, es posible identificar la existencia de una oferta sectorial de servicios jurídicos que impide centralizar la atención a los usuarios y responder concentrada y adecuadamente a sus necesidades jurídicas. Según datos de la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a la Justicia,⁹⁰ las personas consideran que, en un mismo ámbito, son distintas las instituciones encargadas de satisfacer su necesidad jurídica. Por ejemplo, frente a conflictos con arrendatarios un 18% de las personas acudiría a Carabineros, un 12% a un abogado, un 4% a un juzgado, el 3% a la municipalidad, mientras que un 46% responde no saber a quién acudir. Por otra parte, frente a una separación o un divorcio un 29% acudiría a tribunales de familia, un 21% a un abogado, un 10% a un juzgado y un 21% no sabe.

⁸⁸ *Ibíd.*, p. 46.

⁸⁹ *Ibíd.*, p. 46.

⁹⁰ GfK Adimark, “Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a Justicia” (2015), p. 105 a 107.

Figura N° 26. Instituciones ante las que se acude frente a una necesidad de justicia

Establecimientos educacionales (%)	Víctima de delito (%)	Productos y/o servicios (%)	Pagos de deudas o contratos (%)
• MINEDUC 46	• Carabineros 86	• SERNAC 70	• SERNAC 13
• Est. Educacional 7	• PDI 12	• Casa comercial 11	• Abogado 13
• DAEM 5	• Abogado 1	• Entidad involucrada 2	• Dirección del Trabajo 8
• Otros 19	• Fiscalía 1	• Abogado 1	• Carabineros 3
• No sabe 24	• Otros 4	• Otros 4	• Otros 20
	• No sabe 3	• No sabe 14	• No sabe 44
Separación o divorcio (%)	Laborales (%)	Violencia Intrafamiliar (%)	En el ámbito vecinal (%)
• Tribunales de Familia 29	• Dirección del trabajo 68	• Carabineros 57	• Carabineros 34
• Abogado 21	• Municipalidad 3	• Tribunal de Familia 20	• Junta de vecinos 27
• Juzgado 10	• Abogado 3	• Juzgado 5	• Municipalidad 17
• Otros 20	• Tribunal laboral 2	• SERNAM 2	• Otros 9
• No sabe 21	• Otros 9	• Otros 12	• No sabe 16
	• No sabe 16	• No sabe 8	
Con arrendatarios (%)	Con su vivienda (%)	Atenciones médicas y/ FONASA ISAPRE (%)	
• Carabineros 18	• SERVIU 24	• FONASA 17	
• Abogado 12	• Municipalidad 19	• Ministerio de Salud 9	
• Juzgado 4	• Abogado 6	• Superintendencia de Salud 8	
• Municipalidad 3	• Carabineros 4	• Otros 30	
• Otros 18	• Ministerio de Vivienda 4	• No sabe 39	
• No sabe 46	• Otros 14		
	• No sabe 30		

Lo anterior, sumado a la diferenciación de competencias existente entre los tribunales que componen el Poder Judicial (tenemos un sistema de justicia penal, otro familiar, otro civil y comercial, y uno distinto en materia laboral), hace que las necesidades jurídicas de las personas sean abordadas desde perspectivas sectoriales y atomizadas, impidiendo el tratamiento adecuado de las múltiples dimensiones de la conflictividad social, la que no es solucionada sino que meramente aliviada.

Así, para evitar la fragmentación de las necesidades jurídicas no satisfechas, se hace necesario un análisis único e íntegro de la controversia, pero con enfoques multisectoriales para aportar soluciones reales y sistémicas, que permitan recomponer las relaciones fraccionadas por la ocurrencia del conflicto.





d. LEGISLACIÓN PROGRAMÁTICA

Por último, es posible observar que nuestro sistema jurídico reconoce una serie de derechos, ya sea directamente mediante leyes y la Constitución Política de la República, como a través de la validez que nuestro ordenamiento le entrega a las normas de derecho internacional. Sin embargo, muchos de estos derechos no encuentran formas adecuadas para ser cautelados por los tribunales de justicia en la práctica, entre otras razones, porque no gozan de una acción específica que permitan su exigencia en sede jurisdiccional (por ejemplo, el derecho a la educación está consagrado por el artículo 19 N° 10 de la Constitución, pero no se encuentra protegido por la acción de protección de garantías fundamentales, al igual que el derecho a una vivienda adecuada que no está considerado en el catálogo de derechos de dicho artículo).

En este sentido, y con miras a una futura reforma constitucional, sería deseable el estudio de la incorporación de mecanismos que permitan cautelar efectivamente los derechos fundamentales reconocidos tanto por el derecho doméstico como por instrumentos de derecho internacional. Ello permitiría poner a disposición de las personas los recursos judiciales necesarios para garantizar el respeto y la realización de los derechos fundamentales, desde una mirada integral que fortalezca además una relación entre el Estado y las personas basada en un enfoque de derechos.

III. LOS CENTROS DE JUSTICIA CIUDADANOS

1. OBJETIVOS

A partir del proceso colectivo de diagnóstico y de elaboración de propuestas previamente detallado, se ha diseñado el modelo de los '*Centros de Justicia Ciudadanos*', que será descrito en los acápites siguientes. Estos Centros tendrán como *objetivo general* la co-construcción participativa de un sistema de diálogo y resolución participativa y pacífica de conflictos, garante de la dignidad humana y promotor del desarrollo individual y colectivo, desde la participación de todas las personas y pueblos del país y la satisfacción universal de necesidades jurídicas, a partir de un enfoque de derechos e incluyendo una mirada de política pública. Esto se conseguirá mediante la implementación de un modelo sistémico de justicia que propone la transformación de los conflictos desde la facilitación comunitaria y la educación en derechos y resolución colaborativa de conflictos, entregando una oferta amplia, flexible, intercultural y participativa, es decir, adecuada, de mecanismos colaborativos de resolución de controversias y de generación de acuerdos, acompañando en el cumplimiento de estos. Ello con la finalidad de promover la convivencia pacífica en nuestro país, basada en el diálogo como motor generador de acuerdos, reconstruir el tejido social, garantizar el acceso universal a la justicia, la tutela judicial efectiva y avanzar en la efectivización de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles, políticos y colectivos de las personas y pueblos de nuestro país.

En este contexto, los *objetivos en específico* de los Centros de Justicia Ciudadanos serán:

- i.* Instalar el diálogo como mecanismo de resolución de conflictos en las relaciones sociales, comunitarias y familiares, hacia la convivencia pacífica y la reconstrucción del tejido social.
- ii.* Abrir canales que garanticen el acceso universal a una justicia cercana, participativa e inclusiva.
- iii.* Facilitar la coordinación y acceso a programas e iniciativas sociales de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, hacia la efectivización de derechos individuales y colectivos.
- iv.* Garantizar la tutela judicial efectiva, participativa, multicultural y adecuada.
- v.* Fortalecer el sentido del proceso judicial como última alternativa o última ratio, tendiendo a la descongestión de los tribunales y a la resolución colaborativa y comunitaria de conflictos.





vi. Abordar las causas que originan la insatisfacción de las necesidades jurídicas para que mediante su solución se avance en la sostenibilidad de los acuerdos y la resolución real del conflicto.

vii. Avanzar en el desarrollo de un modelo descentralizado y de base ciudadana y comunitaria de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, para contar hacia el año 2020 con un modelo colaborativo, sistémico, complejo e integral de justicia.

2. CONSIDERACIONES PREVIAS

Cabe realizar ciertas consideraciones antes de detallar el modelo que se propone implementar a fin de cumplir con los objetivos antes descritos. En primer lugar, cabe precisar que se propone adoptar una *'mirada de política pública'* y un *'enfoque de derechos'* en el diseño, implementación y evaluación de los Centros de Justicia Ciudadanos. Esto significa que el proceso de creación del modelo ha sido realizado mediante la *participación ciudadana*, lo que se replicará al momento de instalar los Centros en las distintas comunidades del país, entregando la necesaria flexibilidad en el proceso de instalación para poder adaptar el diseño a las diferentes realidades locales. Por otra parte, la implementación de los Centros será *monitoreada y evaluada sistemática y periódicamente* a fin de evaluar el impacto social que generan, para de esta forma poder realizar las modificaciones necesarias a fin de cumplir con los objetivos propuestos. Finalmente, la inclusión de un enfoque de política pública y de derechos va a significar que los Centros de Justicia Ciudadanos incluirán el concepto de *'necesidades jurídicas'*, entendido como *aquella necesidad originada por insatisfacción en el goce de un derecho constitucional, legal, jurisprudencial, administrativa o contractualmente reconocido o por la presencia de un conflicto, o un indicio de este, que se quiere resolver*. El fin de los Centros de Justicia será, entonces, satisfacer las necesidades jurídicas de las personas, comunidades y pueblos, por lo tanto, el sistema de justicia deberá identificar aquellas barreras de acceso y las causas, de distinta naturaleza, que generen la insatisfacción de estas necesidades, para de esta manera adoptar las *medidas afirmativas*⁹¹ necesarias

91 Históricamente las medidas afirmativas “Nace en el constitucionalismo moderno con la Constitución de la República India de 1950 que, en su artículo 16.4, contiene el mandato de reservar puestos en la administración del Estado a los miembros de una casta (los intocables) secularmente marginada. Se trataba de compensar en las leyes la discriminación que los intocables sufrían en la sociedad, todo ello con la finalidad de alcanzar una situación más justa e igualitaria. De la India, donde se conocía como reservation policy (política de reservas), se extendió en la década de los sesenta a Estados Unidos, bajo el nombre de affirmative action, siendo utilizada respecto de las minorías sociales y las mujeres. Ya en los setenta y en los ochenta la figura jurídica alcanza su rango internacional: en Europa se utiliza básicamente para integrar a las mujeres; en países donde existen minorías raciales asentadas (mahorías, en Nueva Zelanda, tamiles en Sri Lanka, bumiputeras en Malasia) se adopta para compensar la discriminación que por razón de su raza sufren estos pueblos. Hoy en día es una política muy extendida en todo el globo”. Por la otra, se encuentra el derecho norteamericano. Barrère Unzueta indica al respecto: “El origen remoto de su significado más genérico (el de política antidiscriminatoria) se atribuye a los específicos poderes que ostenta el Presidente de los Estados Unidos como cabeza del Ejecutivo...”





para garantizar el acceso igualitario y la satisfacción universal de las necesidades de los distintos grupos de la población. Estas medidas afirmativas apuntarán a *avanzar hacia la igualdad sustantiva en materia de satisfacción de necesidades jurídicas*. En este sentido, el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha “sugerido la necesidad de que Chile cambie su mirada respecto de la igualdad y no discriminación. De una idea ligada al trato idéntico y a una lógica de asimilación al parámetro dominante que informa el juicio de comparación en materia de igualdad, pasar a aproximación donde las diferencias per se sean valoradas en el campo político y de las políticas públicas. En ese sentido, para avanzar en términos de igualdad real, el Instituto ha planteado la necesidad de diseñar y adoptar acciones afirmativas que permitan a los colectivos históricamente discriminados avanzar en la garantía y protección de sus derechos humanos”⁹²

Se suelen citar a este respecto los Executive Order N° 10.925 (1961) del Presidente J. F. Kennedy y la Executive Order N° 11.246, (1965) del Presidente L.B. Johnson. Concretamente, esta última, además de considerar ilegal la discriminación de las minorías raciales, en los contratos firmados por la Administración, instituye la Office of Federal Contract Compliance, con el fin de reforzar la cláusula de no discriminación. Esto supone que las empresas que contraten con la Administración por un monto superior a los 50.000 dólares, se encuentran obligadas a llevar planes de acción positiva”. Cabe precisar, en todo caso, que las acciones afirmativas surgen en Estados Unidos en el marco de la lucha activa contra la discriminación por raza en la década de los 60. Recordemos que luego de *Brown v. Board of Education of Topeka*, se promulga la nueva Civil Rights Act, en 1964, que extiende la doctrina de la igualdad al mundo de la empresa, al considerar como práctica laboral ilegal el que un empleador suspenda o rechace contratar o despedir a un individuo, por razón de su raza, color de piel, religión, sexo u origen nacional. (Carmona, Carlos, “Acciones afirmativas. Los primeros reconocimientos legales y constitucionales”, [en] Instituto Nacional de Derechos Humanos, “Seminario: Igualdad sin discriminación. Estándares y mecanismos para la igualdad real”, Santiago, 2011, pp. 89 y 90. [En línea] <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2012/01/Seminario-Igualdad.pdf>.

92 Frías, L., “Igualdad y no Discriminación en Chile, Principales Desafíos” [En] Instituto Nacional de Derechos Humanos “Seminario Internacional Igualdad y No Discriminación: Estándares y Mecanismos para la Igualdad Real” (Santiago, Diciembre 2011), p 14

COLOMBIA:

‘ENCUESTA NACIONAL DE NECESIDADES JURÍDICAS Y ACCESO A LA JUSTICIA’

I. Fundamentos conceptuales

En los últimos 20 años se ha insistido en la necesidad de consolidar una política pública en materia de justicia que sea genuinamente sensible a la voz y a los intereses de los ciudadanos. Se ha insistido en la creación de políticas públicas que partan de “abajo” hacia “arriba” y que, en consecuencia, sean capaces de conocer (cuantitativa y cualitativamente) las necesidades específicas de la población en materia de justicia para luego poder responder con políticas, acciones y realizaciones pertinentes.

Para la articulación de este enfoque se recurrió al concepto de “necesidad insatisfecha” (unmet need). Este concepto ha sido usado desde los años sesenta en el campo de la salud reproductiva, especialmente para medir las necesidades insatisfechas de contracepción por parte de mujeres del mundo en desarrollo.

Con la noción de “necesidad insatisfecha” se buscaba identificar todos los tipos de obstáculos que encontraban las mujeres para acceder a medidas de contracepción cuando habían optado por no tener más hijos. A esta decisión personal se le oponían todo tipo de barreras y obstáculos: desconocimiento de su existencia, de su uso, falta de disponibilidad, falta de calidad, altos costos, prohibiciones legales, prohibiciones religiosas, morales y consuetudinarias, machismo y patriarcalismo, falta de asistencia profesional, etc.

La metodología buscaba identificar la compleja multicausalidad que generaba la falta de satisfacción de la necesidad de contracepción y proponía soluciones desde el punto de vista de las personas que sufrían sus consecuencias. Con posterioridad, el mismo concepto se ha extendido como un medidor de necesidades humanas insatisfechas a otros campos de la salud, a la educación y, en años recientes, a la justicia.

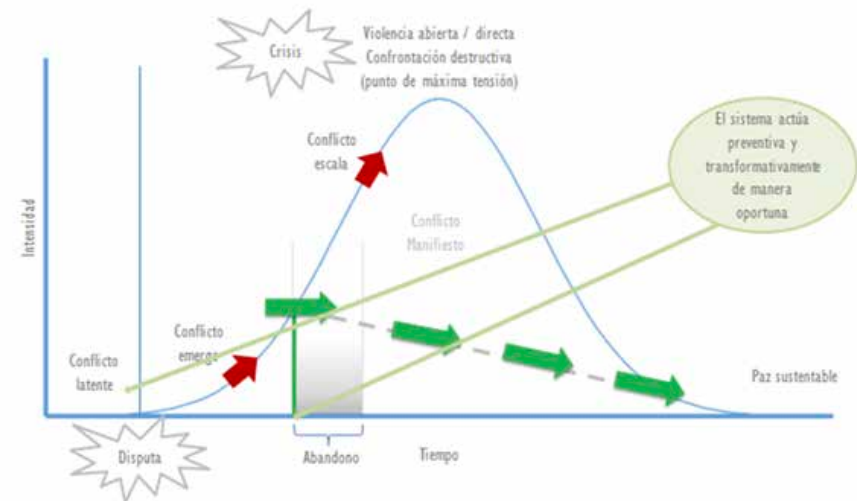
El impacto de este nuevo enfoque es altamente significativo en el sector justicia: a través de los lentes de las “necesidades jurídicas insatisfechas”, la justicia pasa a ser parte de la “política social”, con claros elementos redistributivos, y no solamente como parte de políticas de “seguridad, ley y orden” donde frecuentemente ha sido encasillada.



(Uprimny, Rodrigo y otros, "Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la justicia: Marco conceptual y metodológico", p 6)

En segundo lugar, cabe considerar que, en una primera etapa, los Centros de Justicia Ciudadanos *conocerán de asuntos civiles, de familia, laborales, vecinales, comunitarios* y de manera indirecta asuntos penales, ya que si bien no atenderían ese tipo de conflictos, sí evitarán la generación de delitos, faltas y crímenes, interviniendo en el origen de la conflictividad social, promoviendo el diálogo y la resolución pacífica de conflictos en una etapa temprana, de forma previa a que la disputa escale en violencia manifestando toda su fuerza destructiva. En este sentido, el sistema estará diseñado para intervenir de *manera preventiva*, es decir, cuando el conflicto aun no emerge o está latente, y de *manera transformativa*, cuando aquél se ha expresado pero todavía no desata su fuerza destructiva y cuando las partes aún no deciden abandonarlo, dejando la necesidad jurídica insatisfecha. La *intervención oportuna* de manera preventiva y/o transformativa será fundamental para generar un cambio positivo en las relaciones de las partes o socios en conflicto y su entorno comunitario, transformándose los Centros, solo de esta manera, en un efectivo aporte para la paz comunitaria sustentable.

Figura 27: Intervención oportuna de acuerdo al ciclo de los conflictos



3. EL MODELO PROPUESTO DE CENTROS DE JUSTICIA CIUDADANOS

i. EL CARÁCTER SISTÉMICO

En primer lugar, se debe destacar que *el modelo de sistema de justicia propuesto de los Centros de Justicia Ciudadanos pretende generar un cambio estructural y cultural a largo plazo*, reemplazar viejos paradigmas existentes en la administración de justicia y en la manera en que se relacionan las personas y comunidades en nuestro país. Los Centros de Justicia Ciudadanos pretenden instalar al diálogo como el mecanismo de resolución de conflictos y convertirse en una herramienta hacia la generación de espacios colaborativos en la diversidad, donde se avance hacia una convivencia pacífica y armónica y donde personas y comunidades desarrollen la capacidad de conversar y escucharse. Esta capacidad se ha ido perdiendo, entre otras razones, por desigualdades, relaciones asimétricas de poder y por teorías metodológicas y tecnologías que linealizan nuestra convivencia.⁹³

Para instalar la *‘cultura del diálogo’* entonces será *esencial entender esta propuesta como un sistema*, como un conjunto de programas, herramientas y acciones interrelacionadas entre sí, que cumplirán una función en sí mismos, pero que además serán instrumentales para que los Centros de Justicia Ciudadanos efectivamente generen el impacto social esperado.

Para ejemplificar:

- i.* Las instancias educativas buscarán desarrollar habilidades para escuchar, conversar y generar consensos en los distintos espacios sociales, pero también será fundamental para producir las capacidades necesarias, en las personas, para que el sistema adecuado de resolución de conflictos pueda ser utilizado de manera satisfactoria, eficiente y universal.
- i.* El procedimiento judicial garantizará que los conflictos por violencia intrafamiliar y vulneración de derechos de niñas y niños sean resueltos directamente por un juez, para efectos de proteger a las víctimas y subsanar las diferencias de poder existentes entre las partes, pero además el procedimiento

⁹³ Matríztica, “Matríztica & Poder Judicial: Diálogos y Conversaciones para una Convivencia Centrada en el Bien-Estar, la Ética y la Colaboración, como Fundamentos de la Prevención y Resolución de Conflictos” (Santiago, 2015), p 3



judicial será instrumental a los mecanismos comunitarios y primarios de resolución de conflictos, por cuanto entregará la necesaria 'sombra de la ley' para efectos de fortalecer dichos mecanismos.

De esta forma, el diseño participativo del modelo, los mecanismos de facilitación comunitaria, las instancias de educación en derechos, las capacitaciones en escucha, conversación, negociación y generación de acuerdos, la evaluación de los conflictos, el sistema adecuado de resolución de conflictos, el procedimiento judicial y los mecanismos de cumplimiento colaborativo serán las distintas partes de un todo, de un modelo de sistema de justicia diseñado para fortalecer el diálogo y la cohesión social en nuestro país.

MATRÍZTICA:

'MATRÍZTICA & PODER JUDICIAL: DIÁLOGOS Y CONVERSACIONES PARA UNA CONVIVENCIA CENTRADA EN EL BIEN-ESTAR, LA ETICA Y LA COLABORACIÓN, COMO FUNDAMENTOS DE LA PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS'

La mirada y el hacer sistémico

Un sistema es un sistema cuando un observador ve que cuando afecta un elemento de este, afecta a la totalidad. O sea un sistema opera de manera interconectada, si afecto interactuó, etc... algún elemento, toco todo. ¿Qué se ve afectado? Eso dependerá de las coherencias de los elementos y las relaciones entre ellos propios de cada sistema, por eso, hay "que aprender a mirar" de modo sistémico, a mirar matrices e interconexiones propias del sistema en cuestión. Pensamos que mirar por ende hacer sistémicamente es el único modo de establecer relaciones coherentes y adecuadas con las demás personas que componen y configuran una comunidad laboral con sentido ético y comunitario, como lo es el estado.

Pero el estado con sus personas que configuran programas y planes tiene una riqueza mucha más grande de lo que muestra, por otro lado cualquier convivencia entre estado y personas (ciudadanos) está siempre sensible al conflicto si alguna de estas áreas no cumple sistemáticamente con las dimensiones de dignidad que las personas requieren para convivir primeramente con ellas en paz.



Es así que el trabajo en prevención requiere, pensamos desde Matríztica, de un estado que sienta, viva y trabaje con y para las personas coordinada, sistemática y sistémicamente para que ellas a su vez respeten porque se sienten respetados. En este sentido, una mirada sistémica que toca vidas, comienza por reconocer que somos co-responsables de la generación de convivencia digna y respetuosa en los distintos niveles que el estado interactúa con sus ciudadanos. Sabemos que no podemos transformarlos todos, pero es responsabilidad de cada uno en mirar y hacer honesta y éticamente su rol como trabajador.

El trabajo colaborativo interdisciplinario es un mirar sistémico en su hacer, en el que se requiere primeramente de personas que estén dispuestas a colaborar, a sentir que el trabajo del otro u otra amplía el propio, por otra parte si no tenemos una buena implementación dada por el mop, o serviu (o el ministerio encargado) adecuado que vea y entienda las necesidades del espacio en el cual es adecuado una resolución de conflictos entonces la mesa esta coja, si no tenemos a la mano toda la oferta de programas y planes desarrollado por estado y organismos afines que puedan servir de apoyo entonces la mesa esta coja, si no tenemos un sistema de apoyo de capacitaciones, entonces la mesa esta coja, sino tenemos un buen plan nacional de educación que solvente los problemas de la casa, entonces la mesa esta coja y así en adelante.

(Matríztica, "Matríztica & Poder Judicial: Diálogos y Conversaciones para una Convivencia Centrada en el Bien-Estar, la Ética y la Colaboración, como Fundamentos de la Prevención y Resolución de Conflictos" (Santiago 2015), p 3)

ii. ETAPA PREVENTIVA

Los Centros de Justicia Ciudadanos tendrán dentro de sus atribuciones *el diseño, implementación y evaluación de programas comunitarios* que promuevan la cultura del diálogo y la convivencia pacífica en la diversidad, generen las capacidades personales y comunitarias para resolver colaborativa y pacíficamente los conflictos y fortalezcan los medios comunitarios de resolución de los mismos. Esta etapa busca generar los cambios estructurales necesarios para eliminar las causas que generan la conflictividad negativa en las distintas comunidades y el escalamiento violento de los conflictos, fomentando las actitudes y relaciones de colaboración necesarias para resolver efectivamente, y sin violencia, las controversias desde su origen y contexto, y no sólo las manifestaciones de éstas. Por lo tanto, el modelo intentará actuar antes





de que se produzcan las crisis y promover la idea de que *los conflictos pueden ser una oportunidad para transformar positivamente las relaciones* personales, familiares y comunitarias.

COLOMBIA:

'LAS CASAS DE JUSTICIA'

Colombia ha desarrollado diversas estrategias para resolver conflictos. La implementación de las 'Casas de Justicia' se inició a partir de mediados de la década de los noventa, y su reglamentación se realizó en el año 2000. Según el Decreto 1477 de 2000, las Casas de Justicia son centros en los que se reúnen distintas agencias estatales, nacionales y locales para ofrecer de manera articulada servicios de justicia formal y no formal. Su creación responde a objetivos diversos: ampliar la cobertura de los servicios de justicia, promover la resolución de conflictos, concentrar la oferta de los servicios de justicia en el territorio, entre otros. Actualmente, existen 103 Casas de Justicia en todo el territorio nacional.

El objetivo de las Casas de Justicia en sus inicios fue doble: por un lado, eliminar barreras que restringían el acceso a la justicia (agrupando varias instituciones en un solo edificio, ubicando las casas de justicia en zonas vulnerables) y, por el otro, descentralizar la oferta de justicia a partir del uso de métodos alternativos de solución de conflictos. Esta descentralización permitiría que los ciudadanos auto-gestionaran los conflictos y se impulsara así la construcción de una cultura de convivencia pacífica. Esto implicaba que no solo se evitaría que jueces conocieran casos que los mismos ciudadanos podían solucionar, facilitando así la descongestión del sistema, sino que además, según las justificaciones de la época, esas soluciones ciudadanas impulsarían la construcción del tejido social.

(CEJA-DEJUSTICIA, 2015)

A. ETAPA PREVENTIVA DESDE UN ENFOQUE TRANSFORMATIVO

Una premisa básica a tener en cuenta en la etapa preventiva, es que ésta es menos costosa en términos políticos, económicos y humanos, y que desarrollar mecanismos institucionales que permitan prevenir que las tensiones escalen a conflictos violentos es un desafío permanente y necesario para una vida más democrática y pacífica. En este sentido, la etapa preventiva, desde una perspectiva de transformación,

busca administrar los medios por los que se pueda prevenir, anticipar y manejar un conflicto abordando sus causas y no solo sus manifestaciones. Se busca así una explicación apropiada de los conflictos, el reconocimiento de los cambios estructurales necesarios para eliminar sus causas y el fomento de actitudes y relaciones de colaboración necesarias para manejarlo sin violencia.

Es importante señalar que la etapa preventiva no pretende evitar los conflictos, ni impedir que se manifieste determinada conflictividad. Más bien busca *ver en el conflicto un potencial de cambio y transformación*, asumiéndolo como un signo de dinamismo comunitario y social. El conflicto desde esta perspectiva permite visualizar los problemas subyacentes, así como las demandas postergadas: si bien están presentes en los conflictos la dimensión vital y transformadora, es importante evitar que éstos desemboquen o se transformen en situaciones de violencia. Por lo tanto, la idea de esta fase preventiva y comunitaria es buscar posibilidades hacia la co-construcción de canales que permitan abordar los conflictos en una fase temprana, antes que su escalamiento genere crisis o situaciones de violencia. Esto requerirá desarrollar estrategias para generar las capacidades institucionales, en los Centros de Justicia Ciudadanos, necesarias para abordar los conflictos en sus inicios y dentro de su contexto comunitario.

Otro elemento importante para esta fase preventiva es comprender el conflicto desde un *enfoque integral*, esto es, considerar que éste tiene varias dimensiones: la dimensión personal, que significa que las personas se ven afectadas por los conflictos en lo afectivo y en lo cognitivo; la relacional, referido a las relaciones afectivas, de poder, la interdependencia, los aspectos expresivos, comunicativos e interactivos del conflicto; una dimensión cultural, que considera la identidad y la forma en que la cultura afecta los patrones de respuesta al conflicto; y la dimensión estructural, que alude a las causas subyacentes del conflicto y a las estructuras sociales, políticas, y económicas.

B. ETAPA PREVENTIVA HACIA LA CULTURA DEL DIÁLOGO

Como se señalara previamente, uno de los desafíos de los Centros de Justicia Ciudadanos será promover la *'cultura del diálogo'*, es decir, instalar procesos de escucha y conversa entre distintos actores y a distintos niveles, que permitan generar





consensos y contribuir a la búsqueda de soluciones cuando existan conflictos y diferencias.

El diálogo puede ser definido de manera genérica como *el espacio en el cual las personas se reúnen para construir entendimiento mutuo*, y en que más allá de sus diferencias, promueve valores de respeto e inclusión y requiere del desarrollo de habilidades de comunicación efectiva y escucha. El diálogo, también, permite reunir muchas voces, historias y perspectivas; permite indagar, explorar y descubrir; genera significados compartidos; permite establecer canales de comunicación entre las personas, grupos, comunidades y pueblos; y desarrollar espacios de escucha profunda para fomentar el respeto y el entendimiento. El diálogo, en definitiva, es un proceso de colaboración y trabajo conjunto, y *su objetivo es transformar el conflicto*, abriendo canales de acceso y participación para la ciudadanía.

Entre sus *principios* está la *inclusión*, lo que implica que el diálogo es un espacio que reúne a todos aquellos que pueden ser parte de un determinado problema, para que ellos mismos puedan encontrar la solución. Especial relevancia adquiere este principio en contextos de exclusión, vulnerabilidad e interculturalidad. Un segundo principio es la *apropiación compartida*, que significa que quienes participan del diálogo se comprometen en el proceso porque creen en él, porque lo ven como genuino y significativo. Un tercer principio es la *actitud para aprender*, que es la disposición necesaria a escuchar con apertura y a reflexionar sobre lo que se dice y piensa, respetando las distintas ideas. Esta actitud ayuda a comprender el problema sobre el que se dialoga. Otro principio es la *humanidad*, que implica desarrollar la empatía con el otro y la autenticidad en las relaciones. Finalmente, el quinto principio es la *perspectiva sostenible*, es decir, buscar la generación de soluciones que sean sostenibles y que perduren en el tiempo.

En conjunto con los principios antes descritos, en esta etapa preventiva se deberán tener presentes ciertas consideraciones al momento de abrir los diferentes procesos de diálogo. En primer lugar, se deberá entregar la necesaria *flexibilidad* para poder adaptar los distintos procesos y mecanismos de diálogo a los contextos comunitarios, locales y culturas. También se deberá fomentar el *sentido de apropiación*, de manera tal que la responsabilidad y protagonismo esté en quienes participan de él, por lo tanto, un proceso de diálogo no puede ser impuesto desde arriba ni desde afuera, debe responder a la identidad de quienes participan de él. Por último, se debe

reconocer la *diversidad*, en cuanto a que los distintos grupos y actores pueden tener distintas visiones, las que deberán respetarse, reconocerse e interactuar en este proceso.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)
Y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA):
'GUÍA PARA DIÁLOGO DEMOCRÁTICO'

El Diálogo es un proceso de genuina interacción mediante el cual los seres humanos se escuchan unos a otros con tal profundidad y respeto que cambian mediante lo que aprenden.

Cada uno de los participantes en un diálogo se esfuerza para incorporar las preocupaciones de los otros a su propia perspectiva, aun cuando persista el desacuerdo.

Ninguno de los participantes renuncia a su identidad, pero cada uno reconoce la validez de las reivindicaciones humanas de los demás, y en consecuencia actúa en forma diferente hacia a los otros.

"[e]n el patio central descubierto de una casa antigua en América Latina.... se podía entrar al patio central a través de las múltiples arcadas que rodeaban este espacio repleto de flores ubicado en el medio de la casa. Para mí, el Diálogo es como entrar en este patio central, en la espaciosa casa de nuestra experiencia humana en común. Existen muchas formas de ingresar en la experiencia del Diálogo. Consejos indígenas, salones, círculos de estudio, círculos de mujeres, reuniones de agricultores, círculos de sabiduría, esfuerzos diplomáticos no tradicionales y otras modalidades de conversación provenientes de culturas y períodos históricos diferentes han contribuido al espacio generativo que llamamos Diálogo y han surgido, a la vez, de él"

(Brown, J, "El Diálogo", en "Guía para Diálogo Democrático" de PNUD-OEA)

a. EDUCACIÓN EN DERECHOS Y RESOLUCIÓN COLABORATIVA DE CONFLICTOS

Como parte de los programas preventivos que diseñarán, implementarán y evaluarán los Centros de Justicia Ciudadanos se encuentran las *instancias de educación en derechos individuales y colectivos y resolución pacífica y colaborativa de conflictos*, que tendrán como objetivo desarrollar habilidades en las personas y comunidades para promover y fortalecer el diálogo social permanente, la resolución colaborativa





de los conflictos, la utilización de las redes de justicia y de efectivización de derechos y avanzar en el goce de derechos universales a través de la promoción de derechos fundamentales y el 'derecho a conocer los derechos'.

Algunas precisiones

A partir del diagnóstico compartido, se recogen una serie de atributos y necesidades que son necesarios de considerar para efectos de entender el alcance de estos programas educativos. En primer lugar, cabe señalar que la *necesidad de fortalecer la educación en derechos y resolución pacífica de conflictos* surgió reiteradamente en el proceso de diagnóstico como una brecha prioritaria a trabajar. El desconocimiento de las instituciones que componen el sistema de justicia y de los mecanismos de resolución de conflictos disponibles para la ciudadanía, las escasas habilidades de las personas para resolver sus conflictos a través de la negociación y la generación de acuerdos pacíficos e incluso el olvido de sistemas ancestrales de resolución de conflictos de pueblos originarios, nos muestran la necesidad de fortalecer los esfuerzos estatales en la materia. En relación a este punto, se detecta la necesidad de que a través de programas educativos se pueda *erradicar a la violencia como el mecanismo utilizado para resolver los conflictos* en el ámbito escolar y familiar. A partir de la experiencia compartida en el proceso de diagnóstico, se percibe una creciente preocupación respecto al hecho de que niños, niñas, adolescentes e incluso sus padres utilizan la violencia como el mecanismo para resolver sus conflictos, lo que daña las relaciones interpersonales, dificulta la convivencia pacífica e inclusiva e impide el desarrollo pleno de los niños, niñas y adolescentes. Por ello, es que se propone potenciar a los Centros de Justicia Ciudadanos como un aporte en la generación de un cambio de paradigma que posicione al *diálogo como el motor de la convivencia escolar y familiar*. En ello, por cierto, se ha propuesto también que los programas e instancias diseñados e implementados por los Centros de Justicia Ciudadanos vengán en fortalecer y potenciar el rol que ejercen actualmente distintos actores educativos, evitando generar nuevas instancias que no digan relación con el contexto e identidad escolar del establecimiento específico de que se trate.

La educación en derechos y resolución pacífica y colaborativa de conflictos

De acuerdo al artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos "La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el

fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales: favorecerá la comprensión, la tolerancia, la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”, por lo tanto, *la educación desde los derechos humanos es un proceso que promueve la paz, el respeto y la inclusión e implica reconocer la convivencia en la diversidad.*

La educación desde los derechos humanos es una invitación a reconocer las diferencias que pueden surgir desde las distintas visiones, culturas y tradiciones, invitando a resignificar nuestra mirada para reconocer al otro y convivir desde la co-construcción de la comunidad. Vida en comunidad que demanda ponerse en el lugar del otro y entender, por lo tanto, que no solo debemos exigir los derechos sino que también respetar y realizar los de los otros. Por lo tanto, la educación en derechos humanos va a necesitar no tan sólo del conocimiento teórico respecto determinado derecho, sino que además va a requerir el desarrollo en las personas de ciertas aptitudes que permitan promover, defender y respetar los derechos humanos en la vida cotidiana. La educación en derechos humanos se centra en la persona y su dignidad, en generar aprendizajes que sean significativos e integradores y que permitan a los más desposeídos adquirir el conocimiento necesario para ejercer activamente su ciudadanía en condiciones de igualdad, superando barreras estructurales y sociales y efectivizando el *‘derecho a conocer los derechos’*.

Por lo tanto, los derechos humanos, desde su integralidad y humanidad, serán el marco conceptual complementario apropiado para generar instancias educativas hacia el desarrollo de las habilidades personales para resolver conflictos de forma pacífica y colaborativa, en el contexto de esta propuesta de los Centros de Justicia Ciudadanos.





COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO DE LAS NACIONES UNIDAS:
‘OBSERVACIONES FINALES AL IV Y V EXAMENES PERIÓDICOS DE CHILE’
Octubre de 2015

Educación, incluyendo capacitación y formación vocacional:

68. El Comité recomienda al Estado parte:

(g) Promover el desarrollo de competencias, instancias y procesos para niños y niñas en nivel escolar para la resolución pacífica de conflictos, en particular aquellas de naturaleza política.

Educación en derechos humanos

71. El Comité está preocupado por la insuficiente incorporación de los derechos humanos y los derechos de niños y niñas en la capacitación de profesionales de la educación, en el curriculum escolar y en las actividades de los establecimientos educacionales.

72. El Comité recomienda al Estado parte desarrollar e implementar un plan nacional de acción para la educación en derechos humanos, como es recomendado en el contexto del Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos.

(Traducción propia, versión disponible solo en inglés)

COSTA RICA:

‘ LEY SOBRE RESOLUCIÓN ALTERNA DE CONFLICTOS Y PROMOCIÓN DE LA PAZ SOCIAL ’

ARTÍCULO 1.- Educación para la paz

Toda persona tiene derecho a una adecuada educación sobre la paz, en las escuelas y los colegios, los cuales tienen el deber de hacerles comprender a sus alumnos la naturaleza y las exigencias de la construcción permanente de la paz.

El Consejo Superior de Educación procurará incluir, en los programas educativos oficiales, elementos que fomenten la utilización del diálogo, la negociación, la mediación, la conciliación y otros mecanismos similares, como métodos idóneos para la solución de conflictos.

La educación debe formar para la paz y el respeto a los derechos humanos.

La metodología

A fin de implementar las instancias de educación en derechos y resolución pacífica y colaborativa de conflictos, los Centros de Justicia Ciudadanos iniciarán un proceso participativo de diagnóstico y diseño, convocando para ello a los establecimientos educacionales existentes en el territorio, en particular a los *‘encargados de convivencia’* de estas instituciones. Esta instancia ciudadana de participación y diseño colectivo será central para poder cumplir con los objetivos de los programas educativos, toda vez estas serán instancias nuevas, innovadoras y necesarias para el sistema de justicia, por lo que deben construirse desde la ciudadanía y los establecimientos educacionales. Esto significará un cambio de paradigma en la manera de diseñar programas de justicia, toda vez que “[L]os intentos tradicionales propuestos o implementados para mejorar el servicio de justicia han sido ‘de arriba hacia abajo’, esto es, desde perspectivas destinadas a mejorar el funcionamiento y rendimiento del sistema judicial —ampliando la función de los tribunales, mejorando su capacidad de gestión, transparentando su información, monitoreando los resultados. Estas reformas son necesarias para mejorar el sistema, pero insuficientes, puesto que deben complementarse con estrategias ‘de abajo hacia arriba’ que contemplen las necesidades, demandas y expectativas de la población y, sobre la base de estas variables, estructurar la oferta de servicios jurídicos y diseñar





las instituciones que deberían proveerlos. De otro modo, el Estado se preocupa sólo por mejorar la maquinaria judicial, pero no por asegurar que todos accedan y que esta responda adecuadamente a las problemáticas más urgentes y relevantes de la sociedad”.⁹⁴

El proceso ciudadano de diseño de programas educativos en derechos y resolución pacífica y colaborativa de conflictos se realizará a través de las ‘Mesas Ciudadanas’, que serán espacios de encuentro entre los Centros de Justicia Ciudadanos y la comunidad escolar, representados estos últimos, generalmente, por sus encargados de convivencia, y en las que, mediante procesos de diálogo, se ejecutarán las acciones necesarias para diseñar los programas y planificar las acciones necesarias para ejecutar el plan de trabajo consensuado. Este plan se expresará en una *Hoja de Ruta*, instrumento en el que se:

- i.* Identificarán las instancias de educación en derechos y resolución colaborativa y pacífica de conflictos que se ejecutarán, definiendo el contenido de éstas de acuerdo al estamento al cual se orientarán y el período de implementación de estas instancias.
- ii.* Desarrollará el contenido de las instancias prácticas de resolución pacífica y colaborativa de conflictos y de promoción y defensa de derechos humanos orientadas a alumnos, para desarrollar la generación de conocimiento colectivo desde la práctica, además de fortalecer a los Centros de Alumnos y otras organizaciones de la comunidad escolar.
- iii.* Planificarán las instancias de capacitación para los encargados de convivencia del territorio, con el fin de desarrollar sus habilidades individuales y potenciar su actuación como colectivo.
- iv.* Desarrollarán los instrumentos de evaluación de las distintas instancias educativas, para que de forma periódica se analice el impacto y se adopten las modificaciones necesarias al modelo

⁹⁴ Ver Freedman (2007), p. 2.

BRASIL:

‘BALCÓN DE DERECHOS: UNA EXPERIENCIA DE EDUCACIÓN Y PROMOCIÓN DE DERECHOS’

A nivel local, la participación de un equipo comprometido y creativo hacia la diferencia. Además de los abogados y estudiantes de derecho, teníamos los agentes comunitarios que residían en las propias favelas, cuya función tenía gran influencia en el funcionamiento y en el rendimiento de nuestros servicios.

La orientación sobre las horas de trabajo, sobre las alianzas estratégicas y sobre los límites de interferencia del proyecto hizo que la contribución del agente de derechos haya sido crucial para la legitimidad del proyecto dentro de la comunidad. Los agentes comunitarios contribuyeron también para que el proyecto no tuviese la imagen de servicio externo, extraño a la realidad de la gente, sino más bien se integraría a la vida de las comunidades, influyendo positivamente en la defensa de los derechos individuales y colectivos, y sobre todo con un desempeño comprometido y fiable.

También gracias a la combinación de un discurso basado en la ley y el otro centrado en las dinámicas presentes en la favela es que el Proyecto Balcão dos Direitos redirigió su propuesta original, dos años después, introduciendo de forma sistemática la propuesta de Mediación de conflictos.

(Peter Strozenberg, Río de Janeiro, Brasil)





COLOMBIA:

‘PROGRAMA MASC ESCOLAR: MÉTODOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL ÁMBITO ESCOLAR (PROGRAMA HERMES)’

Hermes, es un Programa para la gestión del conflicto escolar que a partir de su propuesta pedagógica brinda herramientas y desarrolla competencias sociales en los jóvenes y docentes para promover la resolución pacífica de conflictos a partir de los MASC.

Involucran a la comunidad educativa en un proceso de formación dirigido a estudiantes, docentes, padres y madres de familia, que los acredita como gestores del conflicto escolar, permitiéndoles atender el conflicto interpersonal de los miembros de la comunidad educativa por medio de las mesas de gestión, transformando y mejorando el clima de convivencia y las relaciones de sus integrantes a partir del diálogo, la concertación y el respeto por la diferencia. Algunos ejemplos

Hermes Familia: Papás y mamás constructores de paz

Facilitadores de convivencia: Docentes resolviendo sus conflictos

Proyectos edades tempranas: Porque los niños son el futuro de la paz

Aikido: El arte marcial al servicio de la paz

Prevención de riesgos de convivencia: Herramientas para fortalecer las dinámicas institucionales

HERMES: Dios griego que cumplía, entre otras funciones, el rol de mediador y mensajero entre los dioses y los humanos

(Centro de arbitraje y conciliación, Cámara de Comercio de Bogotá. Colombia)

b. FACILITACIÓN COMUNITARIA

En el contexto de su etapa preventiva, los Centros de Justicia Ciudadanos diseñarán, implementarán y evaluarán programas de *facilitación comunitaria*. El objetivo de éstos será *reconocer y fortalecer los mecanismos comunitarios de resolución de controversias para permitir que los conflictos sean resueltos en una etapa temprana y en su contexto social*, generando un impacto positivo en el territorio y empoderando, en consecuencia, a las organizaciones comunitarias, fortaleciendo sus capacidades de autogestión. De esta forma, los facilitadores comunitarios serán la primera puerta del sistema de justicia y los primeros llamados a fomentar la convivencia pacífica e inclusiva en sus comunidades.

“Los nuevos procedimientos deben pautarse en el consenso y en la reconstrucción del tejido social. Una comunidad que se auto organiza y que se habilita en la práctica auto compositiva de resolución de conflictos fortalece su identidad y recrea sus lazos de pertenencia, generando solidaridad y cohesión social. Y es en ese contexto que la justicia comunitaria se coloca como herramienta de construcción de comunidad”

(Gláucia Falsarella Foley; “Justicia Comunitaria”, Brasil)

Algunas precisiones conceptuales

El conflicto aparece normalmente como una primera respuesta frente a necesidades básicas insatisfechas y las tensiones que produce pueden fácilmente escalar y expresarse de forma destructiva, cuando quienes están involucrados en la controversia carecen de habilidades para enfrentarlas a través del diálogo y la negociación. El grado y forma en que escalen los conflictos, en esta etapa preventiva, dependerá del tipo de relación existente entre las partes, su contexto social y el nivel de organización de la comunidad. Por lo tanto, *los contextos más deteriorados en términos de tejido y cohesión social harán más posible que el conflicto se manifieste y escale negativamente.*

Un sistema de respuesta temprana y adecuada a la conflictividad aborda las causas que generan los conflictos y busca la articulación de las políticas públicas de los diferentes sectores, organizaciones e instituciones para atender las demandas de los ciudadanos. En este sentido, es una herramienta sistémica y clave para el fortalecimiento del sistema democrático y la gobernabilidad de un país. Prevenir los conflictos, implica necesariamente *la construcción de ciudadanía* y crear espacios de *participación efectiva*. En este respecto, cabe mencionar a Edward Kaufman quien define su modelo de ‘*Diplomacia Ciudadana*’ (que ha cobrado importancia desde el final de la guerra fría y el surgimiento de conflictos etnopolíticos) como una posibilidad de ensayar una segunda vía, para desde la base, prevenir y transformar conflictos, donde los protagonistas son los ciudadanos y cuyo objetivo final es reforzar la democracia, ayudando a construir una paz sostenible, justa e inclusiva. Para ello, Kaufman agrega que debe fomentarse el concepto de “*socios en conflicto*” que enfatiza lo que existe en común entre quienes tienen una disputa para avanzar hacia





la co-construcción de puentes y la generación de soluciones compartidas desde una actitud de colaboración, sin dejar de respetar las diferencias existentes entre ellos.

En definitiva, la facilitación comunitaria permitirá adelantarse a los acontecimientos, contribuyendo, por un lado, a generar cambios en las condiciones que facilitan el surgimiento de conflictos (prevención estructural) y, por otro, entendiendo mejor a las partes de una controversia, creando puentes efectivos hacia el diálogo y acercamiento de sus posiciones, a fin de impedir que los conflictos escalen en violencia y hagan crisis. Ello, por cierto plantea la necesidad de aprender a analizar los conflictos, descubrir su complejidad y encontrar las causas que lo originan. Esto implica desarrollar capacidades, habilidades y estrategias para abordar los conflictos desde sus inicios, toda vez que “la paz no se ve solamente como una fase en el tiempo o una condición; es un proceso social dinámico y como tal requiere de un proceso de construcción, que conlleva inversión y materiales, diseño arquitectónico, coordinación del trabajo, colocación de los cimientos y trabajo de acabado, además de un mantenimiento continuo”.⁹⁵

La facilitación intercultural de conflictos

La facilitación comunitaria también pretende ser una herramienta concreta para el reconocimiento de la *interculturalidad del sistema de justicia*. En nuestro país no sólo conviven diferentes pueblos indígenas, también se han ido incorporando ciudadanos provenientes de distintos países que aportan con sus tradiciones y costumbres a la riqueza cultural de Chile. Sin embargo, esta creciente interacción social también trae consigo desafíos a nuestro sistema de justicia. En particular, garantizar el goce universal del derecho al acceso a la justicia y la resolución adecuada de conflictos requerirá de la inclusión de las distintas culturas y cosmovisiones a través de la implementación de programas y herramientas sensibles a estas necesidades particulares. De esta forma, se afirma que “[L]os obstáculos a las negociaciones que provienen de diferencias culturales son enormes (...) La globalización está llevando a élites más homogéneas, y el campo de la informática se va extendiendo a una ‘aldea global’ donde las ciudades más avanzadas se parecen más las unas a las otras, incluso cruzando fronteras nacionales, y se diferencian cada vez más de las zonas rurales y poco desarrolladas de sus propios países. Asimismo, se ha acentuado la

⁹⁵ Lederach, J. P (2007).

multiculturalidad por la presencia en muchos países de refugiados, trabajadores migrantes, estudiantes extranjeros, diplomáticos, incluso áreas gastronómicas con distintos tipos de comidas del mundo, etc. Todo eso parecería llevarnos a un mundo más homogéneo. Pero al mismo tiempo, la fragmentación ha llevado a conceptualizar lo que Samuel Huntington denominó “choque de civilizaciones”⁹⁶. En este convivir de diferentes culturas, los prejuicios surgen y las normas y tradiciones de otros pueblos son percibidas por algunos no tan solo como ajenas, sino que como inferiores o amenazas a nuestros valores y creencias. Estas percepciones se pueden acentuar frente a episodios conflictivos, por lo tanto, será importante prestar especial atención a las dificultades que se originan en el *diálogo intercultural*, es decir, cuando los socios en conflicto no comparten una misma cultura.

De esta forma, en los Centros de Justicia Ciudadanos se reconocerá y fortalecerá la *facilitación intercultural*, entregando a los distintos pueblos y comunidades que conviven en nuestro país la posibilidad de resolver sus conflictos a través de mecanismos de facilitación comunitaria que reconozcan y sean sensibles a sus necesidades, culturas y tradiciones. El proceso de reconocimiento y fortalecimiento de estos mecanismos se realizará mediante un *diálogo constructivo* entre las distintas comunidades que conviven en el territorio que permita generar relaciones de confianza entre distintos actores y el intercambio de ideas, tradiciones y culturas, de manera de fomentar colaborativa e inclusivamente espacios de facilitación comunitaria en que se reconozcan mecanismos ancestrales de resolución de conflictos y las tradiciones de las distintas culturas que conviven en nuestro país, y se garantice el cumplimiento de los derechos fundamentales. En esto último será fundamental la creación de espacios de interacción, donde el contenido de los derechos fundamentales pueda ser sociabilizado e incorporado a las distintas tradiciones, enriqueciéndose, a su vez, la disciplina de los derechos humanos de aquellos principios, costumbres y tradiciones que surgen de las diferentes cosmovisiones que conviven en nuestro país.

96 Kaufman, E. y Bourse, A., “De socios en conflicto a socios en paz: Métodos y prácticas para transformar las discrepancias en oportunidades para todos”, (2015)





ARGENTINA:
‘DECLARACIÓN DE PULMARÍ’

Firmada entre Ministerio Público Fiscal de Neuquén, Corporación Interestadual Pulmari y comunidades mapuches de Neuquén

En la localidad de Aluminé, Provincia del Neuquén, República Argentina, a los 29 días del mes de agosto de 2014, los abajo firmantes DECLARAN:

- Reconocer y respetar la identidad cultural de los pueblos indígenas neuquinos en la forma de resolver sus conflictos, dentro del marco de los Derechos Humanos y del ordenamiento jurídico vigente.
- Fomentar, a través de actividades conjuntas, el intercambio cultural.
- Rescatar y poner en valor las tradiciones y costumbres de los pueblos indígenas.
- Promover los métodos de resolución de conflictos basados en el diálogo y en el respeto mutuo.
- Coordinar acciones en conjunto para articular el abordaje de los conflictos.

Conforme a esta Declaración, los conflictos podrán ser resueltos a través de los mecanismos ancestrales toda vez:

- (i) Que el conflicto involucre sólo a miembros de comunidades indígenas reconocidas como tales por el Estado.
- (ii) Que el conflicto haya ocurrido únicamente en territorio reconocido de las Comunidades.
- (iii) Que el caso no afecte gravemente el interés público (un homicidio o delitos contra la integridad sexual, por ejemplo, quedarán excluidos).
- (iv) Que la sanción respete los derechos humanos.
- (v) Que el conflicto sea resuelto por una autoridad legitimada por las comunidades.

'T'AQJAÑA TAQ PACHA TAKI AMTAJTANA'

'NORUMZUNGUN KOM CHE MEW'

'PROPONIENDO JUSTICIA PARA TODOS'

Propuesta de 'Principios Jurídicos Indígenas' para la Resolución de Conflictos

4. Principio de respeto de la cosmovisión: Es el lineamiento que compele al Estado de Chile a respetar y proteger la espiritualidad de los Pueblos Indígenas, en cuanto al tiempo y su relación a la costumbre como también a las tradiciones de éstos, lo cual, implica una forma diversa de comprender lo espiritual y/o sagrado, asimismo, esto constituye una diferencia estructural con la cultura hegemónica dominante, a su vez, obliga a respetar por parte del Estado a los Pueblos Originarios en su visión integral en la relación de la tierra y ancestros.

8. Principio comunitario: Este principio se yergue en el trabajo organizado de las estructura social de los Pueblos Originarios, en donde cada individuo perteneciente a estos pueblos puede y debe cooperar con en los máximo posible dentro de sus capacidades intelectuales y materiales.

10. Principio de prevención: Es una directriz que implica precaver situaciones complejas y conflictivas para que los efectos perniciosos no acontezcan respecto a las personas y/o comunidades, y acaecido estos efectos evitar que se perpetúen. Asimismo, implica establecer lineamientos de educación en el quehacer de la comunidad.

15. Principio de justicia comunitaria: Este principio implica que tanto las autoridades ancestrales como la comunidad velan por cada uno de los integrantes de la comunidad propendiendo a que la solución del conflicto se enmarque desde la dignidad e integridad de cada ser humano. Este sentido, es dable indicar existen una gradualidad de la sanción de acuerdo al mal causado, es decir, acaecido el daño se debe reparar en consideración a extensión.

(Redactores: Marchant, A.; León, C.; Moscoso, V.; Cooperadores: Calfucoy, F.; Escalona, J.; Lemuñir, J.; Nicul, N; Inaipil, R.; Curihuinca, V.)





La metodología

Para el diseño, implementación y evaluación de los programas de facilitación comunitaria se desarrollará un *proceso participativo y colaborativo*, a través de las *Mesas Ciudadanas*, con comunidades indígenas, organizaciones vecinales, sociales y barriales para efectos de identificar aquellos mecanismos comunitarios de resolución de conflictos que tienen legitimidad social en su territorio, los actores que intervienen en estos procesos de diálogo, los conflictos y asuntos que tratan, las fortalezas y debilidades de estos mecanismos, las actividades de capacitación a facilitadores y comunidades necesarias y las propuestas hacia nuevas instancias de facilitación comunitaria.

A partir de este diagnóstico, y en el contexto de las Mesas Ciudadanas, se celebrará un acuerdo y se diseñará una *Hoja de Ruta* (plan de trabajo) a seguir entre las organizaciones sociales e indígenas y los Centros de Justicia Ciudadanos para:

- i.* Determinar los actores que realizarán el rol de facilitadores comunitarios. La persona que asuma este rol será quién esté legitimado socialmente por su comunidad para ejercerlo, pueda desarrollar espacios de aprendizaje en las comunidades, pueda fomentar la cultura del diálogo y pueda guiar procesos de co-construcción de convivencia y de resolución pacífica y colaborativa de conflictos de manera participativa en sus comunidades.
- ii.* Iniciar el proceso de 'apropiación comunitaria' del facilitador. El objetivo de esta etapa es que la comunidad le de identidad a su facilitador, otorgándole un nombre especial, si así lo estiman conveniente, y estableciendo las reglas que guiarán su actuar, como por ejemplo, definir los conflictos que resolverá
- iii.* Planificar las instancias de educación necesarias para desarrollar las competencias personales, comunitarias e institucionales orientadas a fortalecer los mecanismos de facilitación comunitaria, planificando, en particular, las instancias de capacitación y habilitación necesarias para que los facilitadores puedan ejercer apropiadamente su rol.
- iv.* Planificar nuevos procesos de co-construcción ciudadana, para efectos de desarrollar colectivamente, entre otros, los principios, cosmovisiones y criterios que se tendrán en consideración al momento de resolver los conflictos, evaluar y perfeccionar el programa de facilitación comunitaria y promover instancias de diálogo intercultural en el territorio.

v. Generar las coordinaciones necesarias entre los Centros de Justicia Ciudadanos y las comunidades y organizaciones vecinales, para garantizar el flujo apropiado entre la etapa comunitaria y el sistema adecuado de resolución de conflictos, y viceversa, de manera de garantizar el imperio de los acuerdos alcanzados en la fase comunitaria, cuando ello sea necesario, y asegurar que los conflictos sean resueltos efectivamente por aquel mecanismo que resulte más adecuado.

NICARAGUA:

'PROGRAMA DE FACILITADORES JUDICIALES'

El Programa nació en Nicaragua, en la década de los 90, post conflicto guerra civil, y fue creado para actuar en los conflictos que se generaron en las comunidades producto de la guerra. En este programa el facilitador es una figura comunitaria y es una persona de la comunidad. Luego de 3 años de funcionamiento se convierte en apoyo al servicio judicial y se implementa a través de las Cortes de Justicia. Posteriormente se ha implementado en otros países, principalmente en Centro América.

¿Quiénes son los facilitadores?

Líderes vecinales y elegidos por la propia comunidad. Son un puente entre la comunidad y el juez municipal. Se capacitan cada 3 meses con los jueces y abordan problemas que se atienden tempranamente para que no escalen.

Los facilitadores median, asesoran, acompañan y realizan actividades de educación en derechos

Son un puente entre la comunidad y el juez de paz del órgano judicial, por lo que previenen y reducen la conflictividad. No son funcionarios, sino que son amables compondores.

Son voluntarios y no actúan de oficio, sino que petición de partes.

Conocen las competencias de los operadores de justicia y vinculan la justicia indígena al sistema formal.

(Corte Suprema de Justicia, "Servicio de Facilitadores Judiciales" (Nicaragua 2016), link web (último acceso, 19 de Enero de 2016): <http://www.poderjudicial.gob.ni/facilitadores/>)





HAWAI:

'MEDIACIÓN COMUNAL (HO'OPONOPONO)'

Este es un antiguo método de sanación hawaiano para la transformación de conflictos y la reconciliación, introducido por Johan Galtung. Esta metodología se utiliza en las familias, entre los amigos, y en los espacios educativos para encontrar la armonía, una vez que las partes descubren cuál es su responsabilidad en los acontecimientos que han causado sufrimiento. Incluso aquellos que no han cometido un delito pero por su pasividad podrían haberlo mitigado o limitado. La culpabilidad, entonces, puede incluir actos cometidos u omitidos.

Se utiliza en la búsqueda de consenso en disputas comunales, debido a que se considera poderoso y efectivo. Se ha usado para diferentes tipos de conflicto y contextos culturales en Lesotho, Venezuela, Estados Unidos e Israelí/Palestina, con el propósito de que la comunidad supere el ciclo de tensión, acusaciones, fragmentación, violencia y revanchismo.

Ho'oponopono en la lengua polinésica tiene múltiples significados: "poner las cosas en su lugar", "enderezar lo torcido", "hacer lo correcto", "enmendar un error", según sea traducido. Si bien en Hawái tuvo y continúa teniendo un alto componente religioso, ha sido secularizado y simplificado para su aplicación en el campo de la transformación de conflictos.

El método se ajusta a pequeñas comunidades donde la gente, o por lo menos los más activos, se conocen por nombre, membresía o de cara. Se invita a los principales socios, incluyendo los protagonistas del incidente, los que indirectamente estarían involucrados y aún a aquellos que podrían aportar en la búsqueda de soluciones.

Este proceso consta de 5 etapas:

- 1.- Establecer los hechos: el relato de los hechos que generaron o agravaron el conflicto
- 2.- Sentimientos y experiencias: los participantes comparten sus vivencias y sentimientos
- 3.- Análisis introspectivo: Se reflexiona retrospectivamente sobre si hubieran podido actuar de una manera diferente, enfocándose en su propio rol, revisando la propia responsabilidad en los hechos.
- 4.- Buscar soluciones y hacer compromisos; Proyectar qué hacer en el futuro, y reparar los daños causados en el pasado
- 5.- Clausura

(Edward Kaufman, "De Socios en conflicto a Socios en Paz")

iii. EL SISTEMA ADECUADO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

A. LA CARACTERIZACIÓN DEL CONFLICTO

El conflicto se presenta de manera cotidiana en el ámbito personal, familiar, social y/o comunitario, siendo, en consecuencia, *una manifestación de la convivencia inherente a las personas*. Sin embargo, estas controversias suelen verse exacerbadas producto de los contextos en que se suscitan, especialmente cuando éstos se reproducen en escenarios de violencia y exclusión social, en entornos que no disponen de sistemas o herramientas suficientes para gestionar y contener los episodios de enfrentamiento y para desescalar los conflictos. Por ello, el conflicto se asocia generalmente a peleas, confrontaciones, contingencias o crisis, situaciones que usualmente poseen una carga negativa. Sin embargo, el conflicto en sí mismo no es positivo ni negativo sino que tendrá aquella connotación conforme a la actitud con que se aborde, la forma en la que los actores lo perciban y comprendan,⁹⁷ la manera en que lo manejen y los resultados que se generen de este proceso.⁹⁸ Por lo tanto, *el conflicto puede ser visto como una fuerza constructiva o destructiva*.⁹⁹ De acuerdo al primer enfoque, la ocurrencia de controversias puede llegar a ser saludable para el desarrollo social, inclusive, un cierto grado de desacuerdo y de divergencia podrá facilitar la cohesión y cooperación grupal y comunitaria.¹⁰⁰ En este contexto, el conflicto debe entenderse como un elemento consustancial de las relaciones humanas, que posee una función específica de cohesión y estímulo. Si, por el contrario, el conflicto se concibe como una competencia donde sólo puede prevalecer uno de los socios, las estrategias de las partes tenderán a radicalizarse, debilitando al otro y se impondrá, por ende, una mirada destructiva. En otras palabras, “[E]l conflicto es una dinámica normal y continua en las relaciones humanas y el conflicto es un motor de cambio. Muchas veces el conflicto lleva a ciclos prolongados de daño y destrucción. Por tanto el punto

97 Nató A, Querejazu M.; “Mediación Comunitaria: Conflictos en el escenario social urbano” (1ª ed.: Universidad; Buenos Aires, 2006)

98 Kaufman, E; “Talleres innovadores para la transformación de conflictos En Construcción de Paz y Diplomacia Ciudadana en América Latina y El Caribe” (Editorial CRIES, Argentina, 2008)

99 Deutsch, M, “The resolution of conflict: constructive and destructive processes” (New Haven: Yale University Press, 1973.

100 Rizo, M., George S., “Sociabilidad e Interacción: Aportes a la ciencia de la comunicación” (México, 2006), p. 275.





no es que el conflicto sea positivo o negativo, sino que dependerá de la forma que éste sea tratado y se busquen los caminos para buscar soluciones”.¹⁰¹.

Por otra parte, y de manera similar a cualquier organismo vivo, *el conflicto tiene un ciclo propio de vida*. En un primer momento, el conflicto estará *latente*, existirá un estado de frustración de necesidades básicas, contradicciones de intereses entre personas o grupos o riesgos de daño colectivo provocado por acciones u omisiones del Estado. En este momento, el conflicto aún no se ha transformado en confrontación, en la medida que ésta no ha sido percibida por los actores o éstos han naturalizado la situación. El aumento de la conciencia sobre el conflicto puede hacer que el ciclo evolutivo se mueva desde la latencia de aquellas relaciones no pacíficas, pero estáticas, hacia una etapa de confrontación. En este segundo momento es cuando surge el conflicto y donde se hace necesaria su resolución oportuna desde un enfoque constructivo, de lo contrario, se va a producir frustración en una o ambas partes, lo que puede incluso conducir a la agresión y al empleo de la violencia hacia los actores que obstaculizan la satisfacción de las necesidades y/o intereses. Esta frustración puede, entonces, escalar al conflicto hacia la crisis o violencia, lo que puede llevar a la controversia hacia su punto de máxima tensión y de radicalización de posiciones, generando incluso la conformación de coaliciones en torno a puntos de quiebre que dividan las posturas.¹⁰²

De esta forma, los conflictos podrán sostenerse en el tiempo o ser coyunturales. Podrán seguir escalando y generar un impacto negativo en las partes y el territorio o desescalar por acciones de las partes o terceros, sin embargo, *lo esencial para los Centros de Justicia Ciudadanos será incorporar un enfoque constructivo del conflicto*, comprendiendo que la convivencia pacífica no será sinónimo de ausencia de controversias sino más bien consistirá en la habilidad de las personas y comunidades para tratar sus conflictos, manejarlos creativamente, trascendiendo las incompatibilidades y actuando en el mismo sin hacer uso de la violencia. Por lo tanto, un sistema de justicia diseñado para promover el diálogo y la resolución pacífica y colaborativa de conflictos requerirá del desarrollo de una cultura y de una estructura social e institucional orientada a la generación de la paz sustentable. Solo

¹⁰¹ Lederach, J.P., “El pequeño libro de transformación de conflictos” (Good Books, Bogotá, 2008).

¹⁰² Galtung, J; “Trascender y transformar. Una introducción al trabajo de conflictos” (México, Transcend – Quimera, 2003)

de esta forma se podrá desterrar a la violencia como el mecanismo de resolución de controversias en nuestro país.

B. EL SISTEMA 'ADECUADO'

El diagnóstico desarrollado en las páginas anteriores nos muestra la necesidad de contar con un sistema preventivo de conflictos, sin embargo, cuando éste no logra satisfacer las necesidades jurídicas de las personas se plantea un desafío para la propuesta de los Centros de Justicia Ciudadanos: *¿Qué hacer cuando la fase preventiva no es suficiente?*

a. LA ATENCIÓN DE PERSONAS

El acceso a la justicia hoy en día supera las meras consideraciones del debido proceso, instalando y demandando estándares y protocolos de acción en las instituciones para garantizar que la *dignidad humana* es protegida al momento de tratar a las personas que acuden al sistema de justicia, evitando victimizaciones secundarias que puedan ocurrir al utilizarlo.

“La población trans es nuevamente victimizada al concurrir a los tribunales de justicia. Por lo tanto, se deben generar protocolos y hacer capacitaciones a funcionarios del Poder Judicial para generar un trato acorde a sus necesidades”

(Representante Organización de Derechos Humanos)

De esta forma, antes de pensar en el contenido y funcionamiento de los mecanismos de resolución colaborativa de conflictos, el sistema de justicia debe resolver un dilema: *¿Cómo llevar adelante un cambio de paradigma conforme al cual el servicio de justicia se dispone para la atención de personas y no solamente de abogados?*

Nuestro sistema constitucional consagra a la *dignidad* como un valor fundante del ordenamiento normativo y político, al señalar en su artículo 1° que “las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Sin embargo, las barreras de acceso presentes en la estructura funcional y orgánica de nuestras instituciones de justicia transgreden,





en ocasiones, los límites que establece el respeto de la dignidad humana. Por lo tanto, se propone que el acceso a los Centros de Justicia Ciudadanos *ponga a disposición de las personas un equipo multidisciplinario para atender, orientar y proponer* el mecanismo más adecuado para resolver los conflictos de las personas, garantizando la protección de la dignidad humana y evitando victimizaciones secundarias. La dignidad, entonces, deberá comprenderse, en el marco de esta propuesta, desde dos veredas distintas: una como un elemento esencial para la reconfiguración de la forma en como las instituciones de justicia atienden a sus ‘usuarios’ y otra como un criterio orientador de la oferta de programas disponibles para la satisfacción de las necesidades jurídicas. En este último sentido, debe considerarse que “el propósito del derecho a la dignidad humana es la realización del valor constitucional de la dignidad humana. La dignidad humana como un derecho constitucional es la libertad de una persona para escribir su historia de vida. Es su libre albedrío. Es su autonomía y su libertad para moldear su vida y realizarse personalmente de acuerdo con su propia voluntad más que con la voluntad de otros. Esta humanidad se expresa en la

“La atención que se entregue a las personas con discapacidad debe siempre considerar el respeto a su dignidad”

(Abogada de derechos de las personas con discapacidad)

estructura de la sociedad en que vive”.¹⁰³

De esta manera, el diseño estructural de los Centros de Justicia Ciudadanos debe partir reconociendo a la dignidad humana como el valor fundamental a proteger. Sólo de esta manera, la incorporación de mecanismos autocompositivos tendrá una eficacia real y podrá empoderar efectivamente a las personas, comunidad y pueblos.

La *atención de personas* que se realizará en los Centros de Justicia Ciudadanos cumplirá con un doble objetivo: por una parte, asegurar al usuario una vía de acceso real y expedito a la justicia y, por otra, evaluar las necesidades jurídicas de las personas desde una perspectiva integral, sistémica y multidisciplinaria, que considere las particularidades de la persona y su entorno.

¹⁰³ Barak, A; “Human dignity: the constitutional value and the constitutional right” (Cambridge University Press, Reino Unido, 2015), p. xix.

La instauración de esta primera unidad de atención genera el desafío de reformar las actuales unidades de atención de público desde un enfoque multicultural, inclusivo y no discriminatorio, circunstancia que exigirá la capacitación de los funcionarios del sistema de justicia para la identificación y posterior transformación de patrones conductuales de exclusión, así como la redacción de protocolos para la atención de personas en situación de vulneración que sean concordantes con este nuevo enfoque y con las exigencias impuestas por el ordenamiento internacional. Por último, exigirá el diseño e implementación de aquellas medidas afirmativas de distinta naturaleza que sean necesarias para garantizar el acceso de los grupos más vulnerables a los Centros de Justicia Ciudadanos, de acuerdo a estándares de igualdad sustantiva.

b. LA EVALUACIÓN DE LOS CONFLICTOS

El funcionario del Centro de Justicia Ciudadano que atienda a las personas, ya capacitado y siguiendo los protocolos destinados al efecto, *deberá evaluar la necesidad jurídica que le presenta el usuario*, considerando no solo el tipo de conflicto, sino también las características personales y comunitarias de las partes en conflicto. La evaluación será acompañada de orientación a las personas desde distintas dimensiones. La primera de ellas consistirá en el desarrollo de un proceso educativo destinado a producir en la persona el reconocimiento de las aristas de su conflicto, permitiéndole empoderarse de la realidad a la que adscribe. En una segunda dimensión, la orientación deberá operar exhibiendo el abanico de mecanismos colaborativos de resolución de conflictos disponibles en la unidad territorial respectiva, evidenciando las características de cada uno, así como sus bondades y dificultades. Finalmente, la orientación, apoyada por el personal multidisciplinario disponible, permitirá proponer a la persona el o los medios que, de acuerdo con las características y la naturaleza de su conflicto, sea más adecuado para solucionar de manera pacífica y efectiva su controversia. Por lo tanto, una vez realizadas la evaluación y orientación correspondiente, se propondrá a la persona la derivación al mecanismo que resulte más adecuado para satisfacer su necesidad jurídica. Para garantizar la disponibilidad de mecanismos que sean efectivamente adecuados para satisfacer las distintas necesidades jurídicas, los Centros de Justicia Ciudadanos entregarán una oferta *amplia, flexible, intercultural y participativa* de mecanismos colaborativos de resolución de controversias y de generación de acuerdos.



Una vez que la persona acepta la propuesta realizada por el equipo de atención de personas, se activará la **derivación** correspondiente, debiendo el equipo informarle los pasos inmediatos a seguir, el lugar al que deberá acudir y la persona responsable de hacer el acompañamiento en el proceso de activación del mecanismo adecuado de resolución de su conflicto.

“Nosotros, desde un enfoque de derechos humanos, lo que queremos es devolver la dignidad a las personas a través de los mecanismos de convivencia pacífica”

(Institución de derechos humanos)

c. LOS MECANISMOS ADECUADOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

La propuesta de los Centro de Justicia Ciudadanos pretende entregar la máxima flexibilidad en cuanto a la utilización de los mecanismos colaborativos de resolución de conflictos, en la medida que uno de los paradigmas de esta propuesta consiste en que un mecanismo específico puede ser adecuado para un conflicto, persona, familia o comunidad, pero no para otro conflicto, persona, familia o comunidad. Incluso, para una controversia, individuo o grupo social puede ser adecuado la utilización de más de un mecanismo, resolviendo de esta forma las distintas partes de una situación de conflictividad que les aqueje. La única excepción a este principio estará constituida por la **conciliación**, la que **se propone opere como un mecanismo obligatorio y previo a la entrada al proceso judicial**, desarrollándose ante jueces especialmente dedicados a esa función. Esta excepción, en todo caso, no operará respecto de aquellas causas en que se entienda que el proceso judicial no sólo es la vía más adecuada, sino que la única apta para resolver determinado conflicto, como ocurre, por ejemplo, con las **denuncias de violencia intrafamiliar** y los casos de **vulneración de derechos de niñas y niños**.

Estos mecanismos podrán utilizarse previamente, dentro y paralelamente al proceso judicial, visualizándose su funcionalidad no sólo a nivel de tribunales de primera instancia, sino también en procesos conocidos por las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema.



En consecuencia, a partir del proceso de atención de personas de evaluación, orientación y propuesta realizado en los Centros de Justicia Ciudadanos, se activará uno o varios de los siguientes mecanismos de resolución de conflictos, utilizándose aquel que resulte más adecuado atendiendo el conflicto y las partes de éste:

Mecanismos Primarios

a. Facilitación: La facilitación es el proceso por el cual las partes en conflicto, voluntariamente, buscan un acuerdo mutuamente aceptable para resolver su disputa a través de una negociación directa entre ellas. El facilitador sólo certificará el acuerdo de las partes, activando el mecanismo pertinente para otorgarle imperio.

b. Facilitación comunitaria o indígena: Conectando con la fase preventiva de los Centros de Justicia Ciudadanos, se podrá proponer a las partes la derivación de su conflicto a un facilitador comunitario que sea legítimo para ellos, entendiendo que estos procedimientos pueden resultar más adecuados para solucionar conflictos en consideración al contexto de las partes.

c. Mediación: La mediación es un proceso voluntario e informal, a través del cual las partes de un conflicto seleccionan a uno o más terceros neutrales, a fin de que éstos les asistan en el arribo de un acuerdo mutuamente aceptable. El tercero, denominado mediador, no posee facultades para imponer una solución a las partes, sino que su misión es moldear soluciones para hacer coincidir los intereses de éstas. La mediación es muchas veces una herramienta apropiada, especialmente cuando las partes tienen o anticipan dificultades en la negociación directa. Debido a que el proceso de mediación puede ser adaptado para asistir de mejor forma a las negociaciones, dependiendo de las necesidades de los involucrados, frecuentemente se la define como el más flexible de los mecanismos colaborativos de resolución de conflictos. Por lo tanto, los Centros de Justicia Ciudadanos entregarán una oferta amplia de mecanismos de mediación, coordinando la oferta pública existente e incorporando procesos de mediación propios.

d. Arbitraje: Este es un proceso de resolución de disputas de carácter adjudicativo, en el cual uno o más árbitros entregan una decisión sobre el fondo del conflicto, luego de una audiencia expedita y contradictoria, en la que



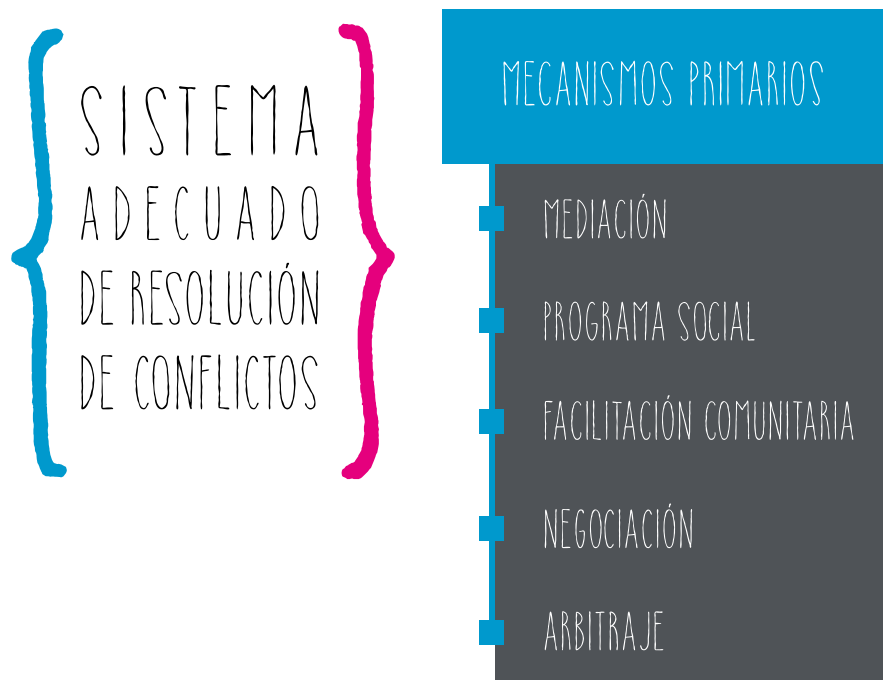


las partes tienen la posibilidad de presentar sus pruebas y argumentos. Éste mecanismo posee un procedimiento menos formalizado que el judicial, en efecto, las reglas de procedimiento y las sustantivas pueden ser establecidas por las partes. La entrada al arbitraje puede ser voluntaria u obligatoria, a la vez que sus resultados pueden manifestarse como vinculantes o no vinculantes. Según estas diferenciaciones, el arbitraje podrá calificarse como anexo a los tribunales de justicia (en los casos en que el laudo no resulte vinculante, el proceso continúa ante los tribunales) o arbitraje privado. En esta materia, el rol de los Centros de Justicia Ciudadanos será garantizar el acceso a procedimientos arbitrales cuando ello sea lo más adecuado para resolver el conflicto, principalmente coordinando la oferta pública disponible en materia de arbitraje.

e. Programas sociales: En ocasiones, el conflicto permanece y escala debido a la precariedad social que viven los socios de este. Por lo tanto, cuando el conflicto se origine por situaciones de vulneración de derechos o las genere, el Centro de Justicia Ciudadano propondrá y eventualmente derivará a la persona a aquellos servicios públicos o privados capaces o competentes para satisfacer esta necesidad social, quien recibirá la evaluación de la situación para efectos de facilitar su accionar. Este mecanismo no sólo pretende garantizar el acceso a programas sociales desde un enfoque de derechos, sino también fortalecer el rol de las organizaciones de la sociedad en la efectivización de derechos de los ciudadanos.

De esta forma, la *oferta de mecanismos primarios de resolución adecuada de conflictos* son los que se reflejan en el siguiente cuadro:

Figura N° 28. Mecanismos primarios de resolución de conflictos



Mecanismos Secundarios

El mecanismo secundario será la *conciliación*, entendido como un proceso a través del cual un juez se reúne con las partes con el objetivo de establecer un entendimiento mutuo sobre las causas subyacentes a la disputa, promoviendo acuerdos y soluciones al conflicto de manera amigable y no beligerante¹⁰⁴. En los

¹⁰⁴ *Ibíd.*, Appendix A, p. 2. (Traducción propia).





Centros de Justicia Ciudadanos se incorporará la conciliación como un mecanismo previo al inicio del procedimiento judicial, de manera de poder entregar una nueva oportunidad de alcanzar un acuerdo a las partes y de dialogar. Los jueces conciliadores no serán quienes conozcan con posterioridad la causa y, a través de los Centros, se promoverán instancias de educación y diálogo ciudadano para fortalecer las habilidades de estos jueces para llevar a cabo procesos de conciliación.

El Procedimiento Judicial

El procedimiento judicial será la *'ultima ratio'* del sistema adecuado de resolución de conflictos, toda vez que los Centros de Justicia Ciudadanos se piensan como espacios de fortalecimiento del diálogo y la participación, en favor de la generación de acuerdos, la convivencia pacífica y la paz social. Por lo tanto, a través de estos procedimientos se resolverán aquellos conflictos que no pudieron solucionarse a través de un mecanismo colaborativo o aquellos aspectos del conflicto sobre los cuales todavía no se genera acuerdo. En todo caso, los Centros de Justicia Ciudadanos entregarán herramientas de 'gestión de casos' a los jueces para que puedan entregar *flexibilidad, rapidez* y *eficiencia* al procedimiento, adaptándolo a las necesidades de las partes y su conflicto particular.

Sin embargo, *respecto los casos de violencia intrafamiliar y vulneración de derechos de niños y niñas, el procedimiento judicial será el único mecanismo disponible*, para efectos de garantizar una respuesta oportuna en protección y beneficios de las víctimas y entendiendo que las desigualdades de poder y vulneraciones de derechos ocasionadas en estos tipos de conflictos dificulta la generación de acuerdos desde posiciones de igualdad. Para acompañar a las víctimas en estos conflictos, se diseñarán e implementarán programas comunitarios de respuesta temprana y acompañamiento, en coordinación entre dirigentes vecinales y los Centros de Justicia Ciudadanos.

d. CUMPLIMIENTO

Finalmente, los Centros de Justicia Ciudadanos consideran la incorporación de un sistema de *cumplimiento de los acuerdos* que hayan sido alcanzados a través de los mecanismos adecuados de resolución de conflictos. En particular, se propone otorgar imperio a los acuerdos generados en el contexto de los programas y mecanismos implementados por los Centros de Justicia Ciudadanos, previa homologación judicial. Sin perjuicio de la ejecución formal y tradicional aplicable a estos acuerdos conforme a las normas de cumplimiento de sentencias y resoluciones judiciales, se considera que los mecanismos colaborativos podrán ser aplicados nuevamente en la etapa de ejecución de los acuerdos, en la medida que pueden permitir adaptar los acuerdos alcanzados a los cambios de las condiciones en que éstos se adoptaron, siempre y cuando las partes se manifiesten conformes con ello. La incorporación de los mecanismos colaborativos a la etapa de cumplimiento podrá producir mayores niveles de compromiso individual y local con las soluciones generadas, además de garantizar la tutela judicial efectiva y garantizar el impacto social del sistema en beneficio de la resolución efectiva de conflictos.

De esta forma, el sistema adecuado de resolución de conflictos que se implementará en los Centros de Justicia Ciudadanos es el siguiente:

Figura N° 31. Modelo de Centros de Justicia Ciudadanos



Por lo tanto, el modelo de sistema de justicia propuesto para ser diseñado e implementado participativamente por los Centros de Justicia Ciudadanos, puede resumirse en el siguiente esquema:

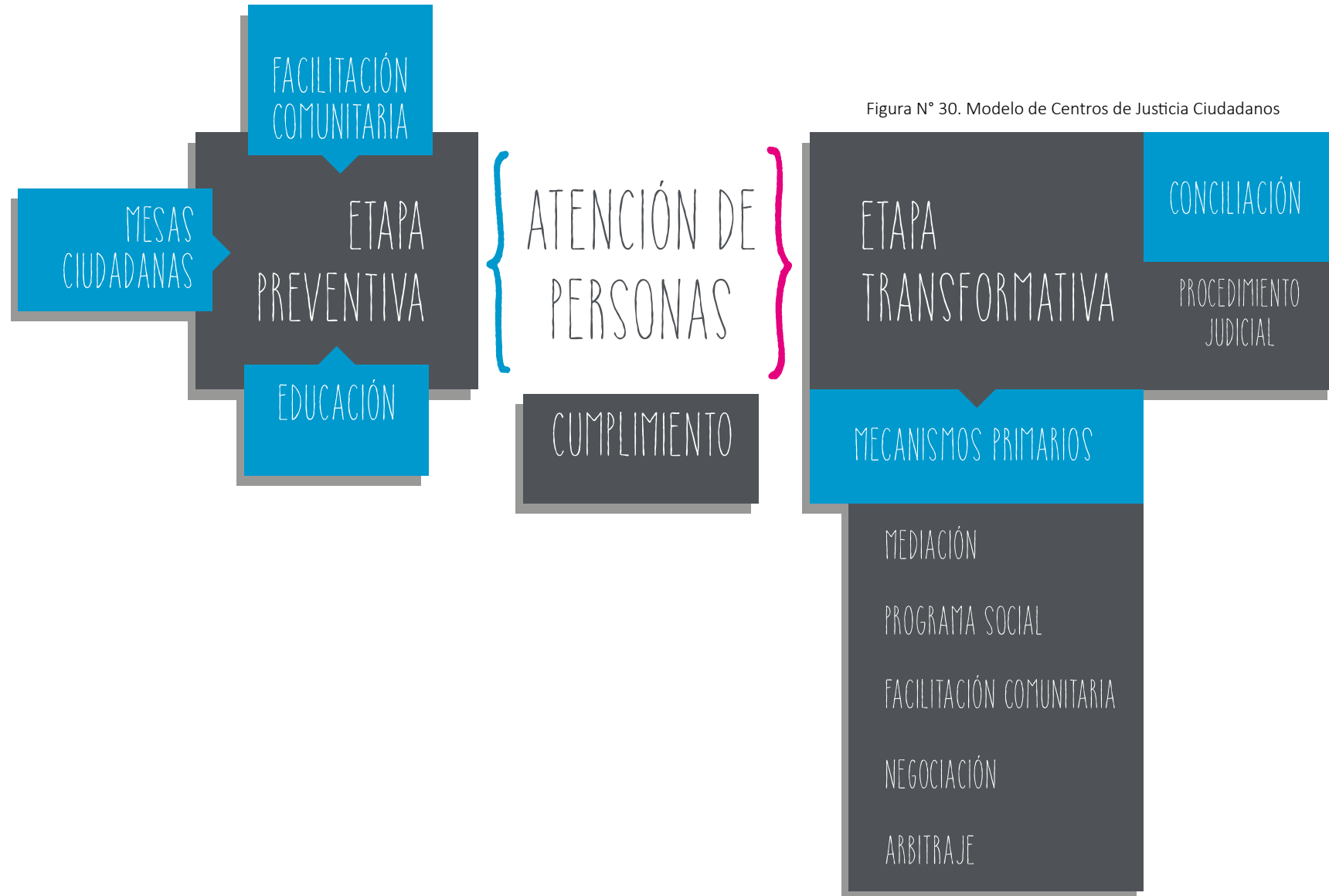


Figura N° 30. Modelo de Centros de Justicia Ciudadanos







CENTRO DE JUSTICIA CIUDADANO