

LAS UNIDADES DE JUSTICIA VECINAL EN CHILE Y SUS MODELOS EN LA EXPERIENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

[Neighbourhood Justice Units in Chile and Their Model in the Experience of the
United States of America]

Cristian RIEGO*

Universidad Diego Portales, Santiago, Chile

Ricardo LILLO**

Universidad Diego Portales, Santiago, Chile

RESUMEN

El trabajo documenta y analiza las Unidades de Justicia Vecinal. A su vez, se describen dos mecanismos que les sirvieron de modelo: los tribunales de pequeñas causas y los tribunales multipuertas en los EE.UU. Luego, se proponen algunas lecciones con base en el análisis comparado para contribuir al mejoramiento de las propias unidades de justicia vecinal o al desarrollo de otras iniciativas destinadas a favorecer el acceso a la justicia de personas comunes, particularmente para

ABSTRACT

This work documents and analyses Neighbourhood Justice Units. Likewise, two mechanisms that these Units used as model, the small claims court and the multi-door courthouses in the USA, are described. Then, some lessons based on the comparative analysis to contribute to the improvement of the neighbourhood justice units themselves or to the development of other initiatives aimed at making access to justice easier to ordinary people, specially to solve ordinary conflicts that

RECIBIDO el 27 de octubre y ACEPTADO el 19 de diciembre de 2014

* Master of Laws (LL.M.) por la University of Wisconsin-Madison. Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. Dirección postal: República 112, Santiago, Chile. Correo electrónico: cristian.riego@udp.cl

** Master of Laws (LL.M.), in Public Interest Law and Policy por la University of California, Los Angeles. Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. Dirección postal: República 112, Santiago, Chile. Correo electrónico: ricardo.lillo@mail.udp.cl

la solución de conflictos de ordinaria ocurrencia y que hoy no cuentan con respuestas apropiadas.

PALABRAS CLAVE

Unidades de Justicia Vecinal – Tribunales de Pequeñas Causas – Tribunales Multipuertas – Acceso a la justicia.

currently do not have a proper reply proceeding are suggested.

KEYWORDS

Neighbour Justice Units – Small Claims Courts – Multi-door Courthouse – Access to justice.

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace ya un par de décadas nuestro país se encuentra en un acelerado proceso de reformas a su sistema judicial con el objetivo de modernizar diversas áreas de la justicia. Partiendo por la justicia penal, se han llevado a cabo además profundas modificaciones en la justicia de familia, laboral, tributaria y medioambiental, entre otras. Como parte de este proceso, actualmente la atención principal está centrada en la discusión de una reforma a la justicia civil, que es el área que ha quedado más rezagada.

Uno de los temas centrales de la reforma la justicia civil es la ampliación del acceso¹ para amplios grupos de la población y en particular respecto de aquellos casos de baja cuantía y/o complejidad que afectan a las personas comunes en su actividad diaria. Estos casos tradicionalmente no han recibido respuestas apropiadas en el sistema de justicia chileno debido a sus altos costos, su gran demora y el formalismo de sus procedimientos.

Este tema no es nuevo en términos de las políticas públicas desarrolladas en el sector justicia para tratar de brindar una solución a este problema. A partir de los 90' y hasta antes del gobierno de Sebastián Piñera, la estrategia fue fundamentalmente implementar medios de medios alternativos de resolución de conflictos y la prestación de servicios legales gratuitos. Esto se plasmó, entre otros programas, en la creación de las Corporaciones de Asistencia Judicial a fines de la década de los '80 y principalmente durante los '90 con el establecimiento de centros de mediación dependientes de dicha institución para diversas materias (principalmente en familia), mecanismos que luego fueron profundizados con nuevas institucionalidades como la Defensoría Laboral o el Sistema Nacional de Mediación en el ámbito familiar².

¹ Véase: Ministerio de Justicia, *Proyecto de Ley de Nuevo Código Procesal Civil, Mensaje Presidencial N° 432-359* (Santiago, 2012), p. 17.

² Sobre este tema ver: REBOLLEDO SALAZAR, Viviana, *La mediación en Chile: De-*

El gobierno del presidente Piñera cambió la orientación de la política pública tradicional de acceso a la justicia planteando la necesidad de avanzar hacia una respuesta vinculada a la entrega de respuestas jurisdiccionales del tipo juzgados vecinales o tribunales vecinales³.

La expresión concreta de esa iniciativa se tradujo en la instalación, se instauró como proyecto piloto, de las Unidades de Justicia Vecinal (= UJV). El proyecto piloto de las UJV fue en gran medida inspirado por dos tipos de mecanismos desarrollados en países anglosajones y particularmente en los Estados Unidos. En primer lugar, los Tribunales o Juzgados de Pequeñas Causas, y en segundo lugar, los Tribunales o Juzgados Multipuerta, verdaderos centros integrados de resolución de conflictos que sirven como nexo entre los diversos medios adjudicativos y auto compositivos existentes.

No obstante, la iniciativa gubernamental no logró articular la incorporación de un componente claramente jurisdiccional en las UJV, a diferencia de las experiencias que le sirvieron de modelo, lo que como veremos constituye una de sus principales debilidades.

Paralelamente el mismo gobierno promovió un “Proyecto de Ley de Nuevo Código Procesal Civil”⁴ que recoge expresamente, como uno de sus propósitos la ampliación del acceso a la justicia y que se encuentra en plena discusión parlamentaria. No obstante en ese proyecto tampoco incorporó un modelo de juzgado vecinal o siquiera de procedimiento de pequeñas causas o nada semejante⁵.

En consecuencia, y a diferencia de lo que ocurre en las experiencias tomadas como modelo, las Unidades de Justicia Vecinal han sido desarrolladas

sarrollo, resultados y desafíos (Tesis para optar al grado de magíster en gestión y política pública, Santiago, Universidad de Chile, 2009).

³ Véase, por ejemplo, al coordinador de justicia civil de los grupos Tantauco y posterior ministro de Justicia, Felipe Bulnes, en: <http://www.youtube.com/watch?v=aWSm30XPQgc> [visitado por última vez en octubre de 2014]; PIÑERA, Sebastián, *Programa de gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza 2010-2014* (sine loco, Coalición por el Cambio, 2009), p. 113; PIÑERA, Sebastián, *Mensaje Presidencial del 21 de Mayo de 2011* (sine loco, Gobierno de Chile, 2011), p. 11. Disponible en: <http://2010-2014.gob.cl/21-de-mayo-2011/mensaje-presidencial-21-de-mayo-2011/> [visitado por última vez en octubre de 2014].

⁴ El gobierno anterior de la presidenta Michelle Bachelet había presentado un proyecto con anterioridad (ingresado el 16 de junio de 2009 a la Cámara de Diputados, *Boletín* 6567-07) el que fue retirado y revisado para volver a ser presentado (ingresado el 13 de marzo de 2012 a la Cámara de Diputados, *Boletín* 8197-07).

⁵ De hecho el mensaje del proyecto de ley refiere explícitamente que no regulará los mecanismos alternativos de solución de conflictos (página 19) y plantea como respuesta a las pequeñas causas el procedimiento monitorio, que es un procedimiento de reconocimiento de deudas monetarias (página 27). Ministerio de Justicia, *Proyecto de Ley de Nuevo Código Procesal Civil, Mensaje Presidencial N° 432-359* (Santiago, 2012).

de forma paralela y sin coordinación con la justicia civil vigente ni con el proyecto para su reforma.

En nuestra opinión, la experiencia anglosajona, que es una de las más vigorosas y variadas en cuanto a la promoción del acceso, muestra que el cambio de orientación de la política de acceso a la justicia promovido por el gobierno del presidente Piñera fue correcto. No obstante, su inconsistencia en cuanto a no desarrollar una política para incorporar la respuesta jurisdiccional a la oferta de acceso a la justicia es su gran debilidad y en el futuro es necesario corregirla.

Este trabajo pretende contribuir a la discusión acerca de los mecanismos apropiados para favorecer el acceso a la justicia civil documentando y analizando la innovadora experiencia de las UJV pero identificando también sus debilidades.

De manera de profundizar con esta problemática, este trabajo pretende por una parte entregar información relevante en términos de los modelos que han inspirado a las UJV, presentando algunas características esenciales de funcionamiento y resultado, documentando y analizando la innovadora experiencia de las UJV e identificando también sus debilidades, para luego plantear algunas ideas destinadas a contribuir a la discusión de soluciones adecuadas que puedan formar parte del proceso a la reforma de la justicia civil que está en pleno desarrollo.

El trabajo se divide en tres partes. En la primera se describirán las características y los fundamentos del sistema de pequeñas causas y tribunales multipuertas en los EE.UU., intentando perfilar los elementos comunes de un sistema que es bastante variado en sus expresiones locales. El objetivo de este capítulo es describir cómo funciona un sistema de justicia orientado a las causas de baja cuantía, donde aquél de los Estados Unidos es uno de los más antiguos, amplios en su cobertura, existe a su respecto bastante literatura, y además fue tomado como modelo en diversos aspectos en las UJV.

En la segunda parte se describirá el diseño y algunos resultados de lo que ha sido la experiencia chilena en la instalación de las unidades de justicia vecinal. Finalmente, en la última parte del trabajo se propondrán lo que en opinión de los autores constituyen algunas lecciones que se pueden extraer del análisis de las fortalezas y debilidades de la experiencia de las Unidades de Justicia vecinal en contraste con la experiencia de los EE.UU, con el fin de contribuir a la discusión nacional en cuanto al mejoramiento de las propias unidades de justicia vecinal o al desarrollo de otras iniciativas destinadas a favorecer el acceso a la justicia de las personas comunes en la solución de los conflictos de ordinaria ocurrencia y que hoy no cuentan con respuestas apropiadas.

La investigación que presentamos utiliza las fuentes de información bi-

bliográficas que se citan pero además los autores han accedido personalmente al conocimiento directo del funcionamiento de los sistemas de justicia que se describen⁶.

II. TRIBUNALES DE PEQUEÑAS CAUSAS Y TRIBUNALES MULTIPUERTAS.

1. *Los Tribunales de Pequeñas Causas.*

La idea de establecer tribunales especiales para aquellos grupos de la población tradicionalmente excluidos o faltos de representación y de brindar una solución rápida e informal a sus conflictos en la forma de un Tribunal de Pequeñas Causas, comenzó en Inglaterra a principios del siglo XVII. Esta idea cristalizó en Londres con la creación de un Tribunal de Pequeñas Deudas (Small Debt Court) en 1606⁷ y tuvo su mayor desarrollo dos siglos después en 1846 con la aprobación de un estatuto para crear un sistema de Tribunales de Condado (County Courts) en todo el territorio de Inglaterra y Gales⁸. Estos tribunales recibían asuntos relacionados con el cobro de pequeñas deudas relativas a contratos, fideicomisos (“trusts”), sucesiones (“probate”) y propiedades⁹.

Otra importante experiencia temprana en Europa fueron los Tribunales de Conciliación (Courts of Conciliation) establecidos en Noruega en 1797. Como su nombre lo indica, este sistema estuvo basado en la conciliación y constituyó un importante mecanismo para brindar justicia rápida e informal a personas de bajos ingresos y que, dado su éxito como mecanismo de acceso a la justicia, prontamente ganó fama en todo el mundo¹⁰.

Por su parte, en Norte América este modelo fue introducido en el siglo

⁶ La Corte Superior del distrito de Columbia fue visitada durante el año 2012, experiencia que es utilizada principalmente para ejemplificar el mecanismo de los tribunales multipuertas. El Tribunal Superior del Condado de Los Ángeles en el año 2014, experiencia que es utilizada fundamentalmente para ejemplificar los tribunales de pequeñas causas. Por último, la Unidad de Justicia Vecinal de Cerrillos también fue visitada en el año 2014. En todos esos lugares los autores se entrevistaron con diversos profesionales que se desempeñan en cada programa y pudieron observar cómo se desarrollan los diversos procedimientos.

⁷ PATER, Carl R. - McCLOSKEY, Robert - REINIS, Mitchell, *The California Small Claims Court*, en *California Law Review*, 52 (1964) 4, pp. 876-877.

⁸ YNGVESSON, Barbara - HENESSEY, Patricia, *Small Claims, Complex Disputes: A Review of the Small Claims Literature*, en *Law & Society Review*, 9 (1975) 2, p. 223.

⁹ DORSET HISTORY CENTRE, disponible en: <http://apps.nationalarchives.gov.uk/a2a/records.aspx?cat=031-cy&cid=0#0> [visitado por última vez agosto de 2014].

¹⁰ VANCE, William R., *A Proposed Court of Conciliation*, en *Minnesota Law Review*, 1 (1917), pp. 108-109 (1917).

XIX en Canadá mediante la implementación de un Tribunal de Solicitudes (Court of Request) con el objetivo primordial de recibir casos de pequeñas deudas. Primeramente esta institución se estableció en la provincia de Ontario y luego se expandiría rápidamente a otras partes del país. En este sentido, como lo señala Leslie G. Kosmin, “[...] Para 1838 ya habían 178 de esos tribunales en Canadá del Norte, dirigidos por 1.086 comisionados”¹¹.

En los Estados Unidos el primer Tribunal de Pequeñas Causas fue introducido a comienzos del siglo XX. De acuerdo a un reciente trabajo en la materia el primer Estado que los implementó habría sido Kansas en 1912¹². No obstante, de acuerdo a otra literatura, habría sido en Cleveland, mediante una “Rama de Conciliación” del tribunal municipal en 1913, la primera experiencia¹³. De cualquier manera, más tarde sería Massachusetts el primero en aprobar una implementación a nivel estatal de este tipo de tribunales en el año 1920. A partir de este primer período el modelo tuvo un importante crecimiento a lo largo del país, tanto es así que hacia 1959 habían sido establecidos en 34 Estados (además de Washington D.C)¹⁴ y en la actualidad estarían presentes en la totalidad de los 50 Estados.

El modelo original fue diseñado en particular con la meta de proveer acceso a la justicia a litigantes “pobres” a través del establecimiento de un procedimiento informal y simplificado (e.g. en términos de las reglas de evidencia y las facultades del juez) donde los costos y la demora debieran ser altamente reducidos¹⁵. Sin embargo, cuando aquellos primeros autores se referían a gente “pobre”, estos más bien se referían al “hombre honesto y sencillo”, como los pequeños comerciantes, amas de casa y asalariados¹⁶. Entonces, el principal destinatario era entendido no como “[...] el indigente, sino la gran mayoría de la gente, aquellos que encuentran difícil atravesar el año sin endeudarse, y que no pueden permitirse la extravagancia de la

¹¹ KOSMIN, Leslie G, *The Small Claims Court Dilemma*, en *Houston Law Review*, 13 (1975-1976), p. 936.

¹² ZUCKER, Bruce - HER Monica, *The People’s Court Examined: A Legal and Empirical Analysis of the Small Claims Court System*, en *University of San Francisco Law Review*, 37 (2002-2003), p. 317.

¹³ ELWELL, Suzanne E. - CARLSON, Christopher, *The Iowa Small Claims Court: An Empirical Analysis*, en *Iowa Law Review*, 75 (1989-1990), p. 433.

¹⁴ BESTF, Arthur - ZALESNE, Deborah - BRIDGES, Kathleen - CHENOWETH, Kathryn, *Peace, Wealth, Happiness, and Small Claims Courts: A Case Study*, en *Fordham Urban Law Journal*, 21 (1993-1994), pp. 347-348.

¹⁵ KOSMIN, Leslie G, cit. (n. 11), p. 936

¹⁶ YNGVESSON, Barbara - HENESSEY, Patricia, cit. (n. 8), p. 221 (1975).

litigación”¹⁷. Adicionalmente a lo anterior, otro importante factor fue mejorar la integridad y legitimidad de los tribunales entre la población¹⁸.

De manera de cumplir estos objetivos, y como señalan Yngvesson y Hennessey, el modelo de Tribunales de Pequeñas Causas fue diseñado para “[...] ser una versión simplificada y eficiente del debido proceso con una perspectiva de auto-representación por parte de los litigantes. Con ello, tendría que haber un mínimo de formalidad, demora y costos [...]”¹⁹.

Los Tribunales de pequeñas causas en los EE.UU presentan múltiples variaciones entre los distintos Estados: el límite de dinero demandado, la posibilidad de representación de las partes mediante abogados, el tipo de demandantes permitidos (i.e. si es que empresas tienen permitido o no ingresar demandas), en quienes son los encargados de proveer ayuda a los litigantes por derecho propio, entre otras.

Así por ejemplo, en términos de límites de montos de dinero, estos varían bastante desde los \$2.500 dólares americanos (Kentucky, Rhode Island) hasta los \$25.000 (Tennessee)²⁰. Los límites más comunes son \$5.000 (Arkansas, Connecticut²¹, District of Columbia, Florida, Hawaii²², Idaho, Iowa, Louisiana²³, Maryland, Michigan, Missouri, New York²⁴, Vermont, Virginia, Washington, y West Virginia) y \$10.000 (Alaska, California²⁵, Illinois, Minnesota²⁶, New Mexico, North Carolina, Oregon, Texas, Utah, y Wisconsin²⁷)²⁸.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 222.

¹⁸ KOSMIN, Leslie G., cit. (n. 11), p. 936.

¹⁹ YNGVESSON, Barbara - HENNESSEY, Patricia, cit. (n. 8), p. 222.

²⁰ Sin límite en casos de evicción o para recuperar propiedades.

²¹ Excepto en demandas sobre depósitos de garantía en casos de arriendo.

²² Sin límites en casos sobre depósitos de garantías de arriendos. Para devolución de propiedades arrendadas, la propiedad no puede valer más de \$5.000.

²³ \$5.000 (Tribunal de la Ciudad); \$5.000 (Justicia de paz, sin límite en casos de evicción).

²⁴ \$3.000 en tribunales de pueblos y villas.

²⁵ Para empresas el límite es \$5.000. En casos donde el demandado es un aval los montos varían entre \$6.500, \$2.500 y \$4.000 dólares americanos dependiendo del tipo de demandante. En casos de personas naturales demandando por daños corporales resultantes de accidentes de autos donde el demandado tenía seguro con el deber de defender en juicio el límite es \$7.500. Tribunal Superior de Los Angeles, <http://www.lasuperiorcourt.org/smallclaims/ui/whatis.aspx> (Visitado por última vez el 5 de mayo de 2014).

²⁶ \$4.000 dólares estadounidenses en demandas sobre transacciones de créditos de consumo, \$15.000 para demandas de dinero o propiedad sujetas a decomiso penal.

²⁷ Sin límite en casos de evicción.

²⁸ <http://www.nolo.com/legal-encyclopedia/small-claims-suits-how-much-30031.html> [visitado por última vez el 11 de agosto de 2014].

No obstante, más allá de estas diferencias, hay algunas importantes características comunes que permiten entender a los Tribunales de Pequeñas Causas como un modelo²⁹.

Primero que todo, una característica esencial es el vínculo que estos tienen con el sistema judicial formal en términos tales que los Tribunales de Pequeñas Causas tienden a ser una parte integrante del sistema judicial de cada Estado y en consecuencia están integrados por jueces profesionales. Más aún, el procedimiento a ser utilizado ante estos tribunales suele estar regulado en los códigos procesales del ámbito civil en los Estados donde han sido incorporados. En California por ejemplo, se encuentra regulado en las Secciones 116,110 a 116,950 del *California Code of Civil Procedure*.

El propósito de la introducción de la profesionalización de aquellos a cargo de resolver pequeñas causas se encuentra en el origen del sistema y tuvo por objeto erradicar el sistema de los jueces de paz, quienes, en su mayoría ciudadanos legos, a principios del siglo XX eran vistos como influenciables debido a su forma de remuneración per medio de tasas e incluso en algunos casos como activamente corruptos en favor de aquellos con poder político o económico³⁰.

Otro elemento común en el diseño del modelo fue el uso del sistema adversarial como norma para la litigación pero con una modificación esencial en términos del rol del juez. De esta manera, en la literatura en la materia el juez es descrito más como un investigador que como un árbitro (“umpire”). En este nuevo rol, entonces, sería el juez quien está a cargo de extraer toda la información necesaria para resolver adecuadamente los conflictos que son sometidos a su conocimiento. En el mismo sentido, los abogados fueron reemplazados por funcionarios del tribunal o de otras instituciones en el rol de apoyo a las partes en la preparación en la preparación del caso.

Con este nuevo rol del juez, la regulación de los procedimientos a ser seguidos en estos tribunales de pequeñas causas es solo de carácter general, estableciéndose solo las etapas y pasos básicos para la resolución de un caso. Los detalles, en cambio, son dejados en general a discrecionalidad del juez. En California, por ejemplo, para iniciar una acción ante los Tribunales de Pequeñas Causas, no es necesario ningún otro trámite previo más que la demanda en sí misma y todos los procedimientos propios de la etapa de descubrimiento del proceso civil tradicional no son permitidos³¹. A la vez, en dicha jurisdicción el procedimiento está diseñado para ser terminado en una única audiencia la cual es agendada por parte de un funcionario del

²⁹ YNGVESSON, Barbara - HENESSEY, Patricia, cit. (n. 8), pp. 223-224.

³⁰ STEELE, Eric H., *The Historical Context of Small Claims Courts*, en *American Bar Foundation Research Journal*, 6 (1981) 2, p. 328.

³¹ Cal. Code Civ. Proc. § 116.310 (2006).

tribunal una vez la demanda es presentada y que debiera realizarse no antes de 20 ni después de 70 días a contar de dicha recepción y de la emisión de una orden de comparecencia notificada junto a la demanda³².

De acuerdo a lo establecido por el citado código procedimental de California, esta audiencia tiene por objeto resolver el conflicto de manera pronta, justa y con el menor costo posible³³. Es por ello que en dicha jurisdicción estas se realizan de manera muy informal y dirigidas por jueces con mucha experiencia para manejar a las partes y extraer toda la información necesaria para resolver el caso. De acuerdo a lo observado, en general este permite que cada una de las partes describiera su caso, preguntando lo suficiente para que el problema se entienda completamente, para luego dar la oportunidad de que estas rindan prueba para luego resolver. En este sentido, si bien los testigos están permitidos en estas audiencias, una innovación del modelo de pequeñas causas en dicha jurisdicción es que el juez puede dirigirse directa e informalmente a los testigos, dando o no previo aviso a las partes, de manera de comprender mejor el caso³⁴.

Estas facultades, y el hecho de dejar los detalles de la regulación del procedimiento específico que seguirá cada caso, son fundamentales en el contexto de un sistema donde la regla general es la litigación pro se o por derecho propio, lo que significa que en esa jurisdicción las partes no pueden ser representadas por abogados (salvo algunas excepciones como cuando una de las partes tiene la profesión de abogados, pero se encuentra representando a sí mismo y no a terceros)³⁵.

Otra consecuencia de dejar mayor flexibilidad a los jueces es que a la hora de resolver no se encuentran necesariamente limitados por las reglas formales de prueba, aunque en general las decisiones si deban ser tomadas en base a derecho sustantivo. Desde otro punto de vista, en algunos casos, estos tribunales son considerados a menudo como tribunales de equidad (Courts of Equity) porque los jueces no están limitados por la letra de la ley en términos de las medias a adoptar para solucionarlos³⁶. El propósito de esto es brindar al juez la flexibilidad de usar métodos más amplios que los de un tribunal común y corriente en la resolución de los conflictos sometidos a su conocimiento³⁷. Así, en California, el tribunal puede ordenar compensación por los daños o una reparación en equidad (mediante “injunctions” u órdenes del tribunal de hacer o no hacer), o incluso ambos, y puede además realizar

³² *Ibid.*, § 116.360 (2006).

³³ *Ibid.*, § 116.510 (2006).

³⁴ *Ibid.*, § 116.520 (2006).

³⁵ *Ibid.*, § 116.530 (2006).

³⁶ *Ibid.*, § 116.610 (2006).

³⁷ ZUCKER, Bruce – HER, Monica, cit. (n. 12), p. 317.

cualquier tipo de orden respecto a la forma del pago o de la manera en que la solución en equidad debe realizarse.

Otras simplificaciones procesales incluyen la manera en que se presenta la demanda (por ejemplo a través de formularios estandarizados), la eliminación de los procedimientos previos al juicio, la renuncia al juicio por jurados por parte del demandante y la limitación del derecho a apelación. Estas reformas fueron en parte una respuesta a la queja recurrente de que las demoras habituales de los tribunales se debían a lo complicado de los diversos trámites previos al juicio y lo que además hacía virtualmente imposible llevar un caso a la justicia sin un abogado³⁸.

Una de las metas del modelo ha sido la de reducir los costos al mínimo, especialmente tomando en consideración en aquella época se enfatizaba como un escándalo los altos costos de los tribunales y los abogados producto de los formalismos extremos³⁹.

En los Tribunales de Pequeñas Causas casi cualquier tipo de caso puede ser ingresado siendo la única limitación el monto de dinero de la disputa o en otras palabras lo que el demandante puede solicitar⁴⁰. Por ello mismo, también, es que los jueces en jurisdicciones como California pueden otorgar lo pedido tanto en términos como de indemnización monetario como mediante “injuncions” de acuerdo a lo que sea más adecuado a la naturaleza del conflicto.

Luego, aun cuando no todos los Estados limitan la representación letrada de las partes, la idea de la litigación “pro se” estuvo en la esencia del sistema. Incluso antes del establecimiento de este modelo había serias críticas en el sentido de que en el origen del problema de los excesivos costos, tecnicismos y formalismos del sistema judicial estaban los abogados. Entonces, “[...] era asumido que los tribunales sin abogados podrían operar de manera menos formalista y menos adversarial. Sin abogado, la naturaleza razonable del hombre medio podría expresarse en sí misma y las disputas podrían ser solucionadas de manera más sencilla mediante el acuerdo de las partes”⁴¹.

En conclusión, “[a]unque los límites financieros a las demandas, métodos de procedimiento, y la estructura general varía de Estado en Estado, el concepto es esencialmente el mismo: disputas relativamente menores referidas a cantidades de dólares que son insuficientes para garantizar la tramitación del caso a través el proceso judicial regular lo que justifica un manejo más expedito y simplificado”⁴².

³⁸ STEELE, Eric H, cit. (n. 30), p. 323.

³⁹ *Ibíd.*, p. 293.

⁴⁰ ZUCKER, Bruce - HER Monica, cit. (n. 12), p. 315.

⁴¹ STEELE, Eric H., cit. (n. 30), p. 309.

⁴² ZUCKER, Bruce - HER Monica, cit. (n. 12), p. 317.

Si bien la definición de “disputas menores” se hace en términos del límite monetario, debe ser destacado el hecho de que para los promotores del modelo su importancia no se limita al caso individual sino que se refiere a “[...] su rol en la amplia diseminación de la justicia entre toda la sociedad”⁴³. De esta manera, esta idea se conecta con la idea de los deberes positivos de los Estado en términos de proveer ciertos estándares mínimos para la protección de los derechos fundamentales de los individuos al garantizar el acceso de toda persona a la justicia⁴⁴.

En consecuencia, el concepto de “disputas menores” se relaciona más con el tipo de casos, en el sentido de que tienden a ser más sencillos para su resolución, que con el monto del conflicto o con su mayor o menor importancia para el sistema. En este sentido, estos tribunales fueron concebidos y estructurados como “tribunales de demandantes”⁴⁵ porque en general se trata de causas en que para otorgar lo pedido las exigencias tienden a ser menores.

Luego de la implementación de los Tribunales de Pequeñas Causas durante la primera mitad del siglo pasado, este mecanismo entró en una “zona oscura” desde el punto de vista del desarrollo académico, tanto que para algunos autores se volvieron “tribunales olvidados”⁴⁶. Esta situación continuó hasta las décadas de los '60 y '70 cuando el interés por ellos resurgió gracias al movimiento de los consumidores. Este nuevo aliento permitió el desarrollo de nuevas investigaciones en la materia con el objeto de evaluar si las metas originales estaban siendo cumplidas. En otras palabras, si es que de la perspectiva del consumidor estos tribunales eran mecanismos para que los ciudadanos comunes resolvieran sus conflictos y accedieran al sistema de justicia o si en cambio estaban siendo usados con otros propósitos.

Los hallazgos de las investigaciones realizadas en dicha épocas llevaron a una profunda crítica en el sentido de que estos tribunales estaban siendo usados en desventaja de quienes supuestamente debieran beneficiar: el ciudadano común y aquellos más desaventajados⁴⁷. Así por ejemplo, un estudio realizado en California en 1969 graficaba estas críticas señalando que los litigantes individuales participaban con mayor frecuencia como demandados y que los beneficiarios reales de este modelo eran empresas y agencias gubernamentales, quienes presentaban múltiples demandas como parte regular de sus actividades de cobranza⁴⁸.

Estas críticas llevaron a una serie de reformas en el ámbito del sistema de

⁴³ STEELE, Eric H., cit. (n. 30), p. 300.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 317.

⁴⁵ YNGVESSON, Barbara - HENESSEY, Patricia, cit. (n. 8), p. 226.

⁴⁶ KOSMIN, Leslie G, cit. (n. 11), p. 937.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 981.

⁴⁸ MOULTON, Beatrice A., *The Persecution and Intimidation of the Low-Income Li-*

pequeñas causas especialmente dirigidas a tratar de limitar la participación de las empresas. Estas modificaciones particularmente buscaron limitar los montos que pueden ser demandados, a incorporar tasas judiciales diversas dependiendo el tipo de demandante, y a mejorar el apoyo a los litigantes en la preparación de sus casos (no necesariamente para permitir la representación profesional), y finalmente mediante importantes esfuerzos para difundir el sistema de pequeñas causas entre la población. Por ejemplo, en California estos esfuerzos se tradujeron en los '80 en un programa de televisión llamado "El Tribunal del Pueblo"⁴⁹ ("The People's Court") y últimamente a través de módulos de autoayuda, tramitación electrónica y la utilización de sitios Web desarrollados bajo una perspectiva centrada en el usuario⁵⁰.

Además de las medidas de promoción y soporte a los litigantes, en California se tomaron diversas medidas para evitar la cooptación del sistema por parte de demandantes corporativos: el monto permitido es menor si se trata de empresas (USD \$5.000 versus USD \$10.000 si el demandante es persona natural), las tasas son mayores para quienes presenten más de 12 demandas en un período de 12 meses, y como principal resguardo, se restringe el máximo de demandas a ingresar en cualquier condado del Estado a máximo dos que excedan USD\$2.500.

En la actualidad, y con estas modificaciones en términos de colocar los incentivos y restricciones adecuadas para que no se transformen en herramientas de abuso corporativo, estos tribunales de pequeñas causas si pueden llegar a considerarse "tribunales del pueblo". De hecho, luego de más de un siglo de su implementación si se encuentran brindando respuestas rápidas, informales y flexibles de manera de proveer acceso a la justicia a los ciudadanos comunes y corrientes en lugares como el Condado de Los Angeles⁵¹.

En consecuencia, en la actualidad los tribunales de pequeñas causas ocupan un lugar muy relevante en términos del ingreso de causas considerando del sistema judicial de California; la mayor fuente de demandas aquellas ingresadas en el Condado de Los Angeles, como se ve en la siguiente.

tigant as Performed by the Small Claims Court in California, en *Stanford Law Review*, 21 (1969) 6, p. 1659.

⁴⁹ ZUCKER, Bruce – HER, Monica, cit. (n. 9), pp. 322-323.

⁵⁰ SMITH, David A., *Procedural Fairness and Effective Court Practices in Small Claims Cases, Study overview*, en *DataPoints* (Judicial Council of California, 2012), p. 1.

⁵¹ Para una evaluación de los Tribunales de Pequeñas Causas de Los Angeles, véase: LILLO, Ricardo, *Access to Justice and Small Claims Courts: Supporting Latin American Civil Reforms through Empirical Research in Los Angeles County, California* (en prensa).

Tabla 1: Condados en California con ingresos anuales de pequeñas causas superiores a 10.000 (2012)

Condado	Ingreso (%)
Los Angeles	61.603 (33,5)
Orange	16.667 (9,1)
Riverside	11.955 (6,5)
San Bernardino	14.606 (7,9)
San Diego	16.400 (8,9)
Total de California	1.830.957 (100)

FUENTE: Judicial Council of California, Administrative Office of the Court, "2013 Court Statistics Report, Statewide Caseload Trends 2002-2003 Through 2001-2012".

2. *El Tribunal Multipuertas (Multi-door Courthouse).*

Durante la década del '70 también comenzó a desarrollarse en Estados Unidos una nueva idea destinada a favorecer el acceso a la justicia de los ciudadanos comunes, los Tribunales o Juzgados Multi-puertas (Multi-door Courthouse).

Este concepto fue desarrollado por primera vez por el profesor de Harvard, Frank E. A. Sander, en la "Conferencia nacional sobre las causas de la insatisfacción popular con la administración de la justicia", organizada por el Juez de la Corte Suprema de aquella época, Warren Burger y llevada a cabo en abril de 1976⁵². En dicha oportunidad el profesor Sander describió lo que para él deberían ser los tribunales hacia el año 2000 señalando que para tal fecha no debían ser solo un juzgado sino más bien un "Centro de Resolución de Disputas". En este centro el solicitante sería canalizado a través de un funcionario encargado de analizar el caso y redirigido hacia el proceso o secuencias más apropiada de acuerdo a su naturaleza⁵³.

Estos mecanismos surgen como producto del fuerte desarrollo de los medios alternativos de resolución de conflictos durante dicha época y en consecuencia por la expansión y dispersión de las diversas vías a las cuales los ciudadanos podían recurrir para solucionar sus conflictos o satisfacer sus necesidades legales, visto como una barrera en sí misma⁵⁴.

⁵² KESSLER, Gladys - FINKELSTEIN, Linda J., *The Evolution of a Multi-door Courthouse*, en *Catholic University Law Review*, 37 (1987-1988), p. 577.

⁵³ SANDER, Frank E. A., *The Multi-Door Courthouse Settling disputes in the year 2000*, en *Barrister*, 3 (1976) 18, p. 20 (1976)

⁵⁴ Véase: RAY, Larry - CLARE, Anne L., *The Multi-Door Courthouse Idea: Building the Courthouse of the Future...Today*, en *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 1 (1985) 1, pp. 11-14.

Entonces, la idea de este mecanismo es un centro que ofrezca un servicio sofisticado y sensible para la recepción de los diversos conflictos o necesidades legales de la ciudadanía junto con una colección de los diversos servicios disponibles para la resolución de conflictos bajo un mismo techo⁵⁵. Las diversas instituciones vinculadas al sistema de justicia serían quienes deriven a los ciudadanos hacia el Tribunal Multi-puertas donde funcionarios especializados tratarían de resolver los problemas de los ciudadanos durante un contacto inicial, ya sea mediante una conciliación telefónica o brindándoles información adicional. Luego, si es que el funcionario no puede solucionar el problema mediante este primer contacto, referiría al ciudadano hacia el mecanismo más apropiado: arbitraje, mediación, conciliación y adjudicación.

Al igual que con los Tribunales de Pequeñas Causas, que pasarían a convertirse en una de las “puertas” de estos centros, todos los mecanismos de resolución de conflictos estarían institucionalizados bajo el paraguas del sistema de justicia y estructurados para las diversas necesidades individuales⁵⁶. Entonces, vemos nuevamente como el componente judicial o de integración con el sistema de justicia es también un elemento clave a ser considerado.

De esta manera, la idea es que la adjudicación sea una parte integrante pero no la única de estos verdaderos centros integrados de resolución de conflictos. Tal como señala el profesor Sander, una pequeña causa puede ser compleja tal como una gran causa puede ser simple. Entonces, la idea sería que exista una etapa preliminar de carácter investigativo-conciliatorio que tenga como último recurso al Tribunal, donde el funcionario administrador de esta etapa podría fácilmente identificar aquellos casos que no justificarían el uso de los recursos del proceso judicial tradicional y reservar estos para aquellos donde haya una verdadera disputa de hecho o de derecho. De esta manera, la utilidad de esta fase no estaría limitada exclusivamente a los Tribunales de Pequeñas Causas sino que a las diversas instancias que podrían ser utilizadas de acuerdo a la naturaleza del conflicto⁵⁷.

En la literatura se describen cinco objetivos para los Tribunales Multi-puertas: *i*) Incrementar la conciencia de los ciudadanos sobre los distintos mecanismos para resolver conflictos disponibles en su comunidad; *ii*) Ayudar a los ciudadanos a localizar el foro apropiado para resolver sus disputas; *iii*) Incrementar la coordinación de los servicios ofrecidos por los diversos mecanismos de resolución de conflictos; *iv*) Incrementar el conocimiento sobre las técnicas apropiadas para la evaluación de casos y para identificar las

⁵⁵ RAY, Larry - CLARE, Anne L., cit. (n. 54) p. 9.

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 9.

⁵⁷ SANDER, Frank E. A., cit. (n.53), p. 40.

vías apropiadas para su procesamiento; y *v*) Promover la replicación de los mecanismos de evaluación de casos de manera centralizada.

Se decía, entonces, que la implementación exitosa de estos cinco objetivos tendría un impacto en mejorar la entrega y acceso de justicia para los ciudadanos⁵⁸.

Luego de la innovadora presentación realizada por Sander, fue la American Bar Association la encargada no solo de titular la idea original como Tribunal Multipuertas sino que de promoverla y proyectar su implementación en diversos lugares del país mediante la creación de un Comité Especial⁵⁹. En 1984, este comité seleccionó tres localidades para implementar experiencias piloto: Tulsa, Oklahoma; Houston, Texas; y Washington D.C.⁶⁰, las cuales comenzaron en su mayoría a funcionar en ese mismo año (salvo Washington D.C. que inició en enero de 1985).

Más allá de estos tres primeros proyectos piloto, otros Estados incorporaron este mecanismo. Así, en Cambridge (Middlesex), Massachusetts se estableció en el Tribunal Superior en 1989, en el Condado de Dekalb, Georgia, se inició en 1990, y en el Condado de Arapahoe, Colorado, fue implementado en el Centro de Justicia del Condado perteneciente al 18° Distrito Judicial en diciembre de 1995.

La idea con estos mecanismos es que las partes tengan acceso a un amplio rango de alternativas para resolver sus necesidades legales, como a su vez, en el diagnóstico que se realiza de su caso de manera de determinar que mecanismo de resolución de disputas es el más apropiado. Este proceso de ingreso y derivación si bien originalmente fue concebida para ser realizada por oficiales administrativos, también puede ser realizada con intervención de los jueces. De hecho en Colorado, esta tarea fue asumida por dos jueces “senior”, retirados de la Corte de Apelaciones⁶¹. Lo importante es que el proceso de “intake” o evaluación debe ser realizado por personal entrenado para que informen a las partes de las diversas alternativas disponibles y las dirija hacia los mecanismos que resulten apropiados tomando en consideración factores como la relación entre las partes, el monto de la controversia, y el tipo de solución buscado por el demandante⁶².

⁵⁸ RAY, Larry - CLARE, Anne L., cit. (n. 54) p. 16.

⁵⁹ FINKELSTEIN, Linda J., *The D.C. Multi-Door Courthouse*, en *Judicature*, 69 (1985-1986), p. 305.

⁶⁰ RAY, Larry - CLARE, Anne L., cit. (n. 54) p. 10.

⁶¹ STUART, Kenneth K. - SAVAGE, Cynthia A., *The Multi-Door Courthouse: How It's Working*, (sine loco, Colorado Office of Dispute Resolution, 2008), p. 1. Disponible en: <http://www.courts.state.co.us/Administration/Section.cfm?Section=odrres> [visitado por última vez en octubre de 2014].

⁶² AZZATO, Lisa, *The Multi-Door Courthouse Approach: A Look Across the Thres-*

Además de los mecanismos adjudicativos (pequeñas causas, entre otros), los servicios que son prestados por las diversas “puertas” varían entre uno y otro Estado. En Georgia por ejemplo, independiente del tipo de casos, el Tribunal Multipuertas ofrece los servicios de mediación (civil y doméstica), evaluación⁶³ y arbitraje (obligatorio y voluntario). En el caso de Washington D. C., además de poseer diversos ámbitos de mediación, evaluación y arbitraje, incluye también el servicio de conciliación.

En particular, y de acuerdo al mismo profesor Sander, el Tribunal Multipuertas de Washington D. C., es en la actualidad una experiencia muy activa e impresionante, convirtiéndose en un modelo sobre lo que hay que hacer y que lo no a la hora de implementar este tipo de mecanismos⁶⁴.

El Tribunal Multipuertas del Distrito de Columbia se instaló en la Corte Superior del distrito como una parte integrante del sistema judicial⁶⁵ con la creación de la Multi-Door Dispute Resolution Division. El objetivo de este mecanismo es distribuir los conflictos llegados a la Corte Superior de Distrito de acuerdo a las diversas alternativas disponibles así como asistir a las partes a que puedan llegar a acuerdos que se ajusten a sus intereses, preservar relaciones y ahorrar dinero y tiempo.

En relación al tipo de casos que reciben estos son bastante amplios. En general se tratan de temas civiles, pequeñas causas, hasta aquellos conflictos surgidos de relaciones domesticas o de familia. Entre los asuntos que pueden presentarse están aquellos relativos a consumidores (comercio, reparaciones de autos, etc.), problemas derivados de arriendos (depósitos de garantía, reparaciones, etc.), quejas contra vecinos (por animales, ruidos molestos, árboles y propiedades), derivadas de las relaciones de familia (custodia, visitas, alimentos, divorcio, etc.) o si se relacionan con la necesidad de información sobre servicios legales, sociales o públicos⁶⁶.

hold, en *The Suffolk Lawyer* (2006), p. 1.

⁶³ La evaluación es una conferencia confidencial y voluntaria, dirigida por un abogado con experiencia en el asunto a la que asisten las partes con sus abogados. Estos hacen una breve descripción del caso para que luego el evaluador los asista a identificar áreas de acuerdo o a delimitar los asuntos de hecho y de derecho. Es un proceso particularmente beneficioso en casos muy complejos. Si esta evaluación es realizada tempranamente, las fases de descubrimiento y desarrollo del juicio pueden ser más organizadas, con menor consumo de recursos de tiempo y monetarios. Información disponible en: <http://www.dekalbsuperiorcourt.com/dispute-resolution/case-evaluation/> [visitado por última vez en octubre de 2014].

⁶⁴ HERNÁNDEZ CRESPO, Mariana, *A Dialogue between Professors Frank Sander and Mariana Hernandez Crespo: Exploring the Evolution of the Multi-door Courthouse*, en *University of St. Thomas Law Journal*, 5 (2008), p. 673.

⁶⁵ KESSLER, Gladys - FINKELSTEIN, Linda J., cit. (n. 52), p. 580.

⁶⁶ Información disponible en: <http://dcra.dc.gov/service/multi-door-dispute-reso->

En el proceso de desarrollo de este mecanismo, el mayor desafío fue la implementación de un proceso de evaluación y derivación muy sofisticado y que a la vez fuera accesible y visible para el público. Antes de la instalación del proyecto existían más de 40 programas de resolución de conflictos operando en la comunidad, no obstante, tanto los ciudadanos como funcionarios del sistema de justicia, raramente estaban al tanto de las diversas opciones disponibles⁶⁷. Para facilitar el acceso de los ciudadanos a la oferta de soluciones se desarrolló un manual el que es actualizado continuamente por el personal del tribunal. Este manual contiene información sobre los diversos programas existentes tanto en la propia Corte Superior de Distrito, en el área de Washington D.C. y de cientos de servicios sociales y legales⁶⁸.

Entonces mediante este proceso de evaluación los funcionarios de la Multi-Door Dispute Resolution Division pueden, dependiendo de tipo de causa y su adecuado mecanismo de resolución, pueden reenviar el asunto a uno de los diversos programas/puertas que integran la propia Corte, que como dijimos incluyen la mediación en diversos temas (civiles, relacionados con temas de familia, negligencias médicas, problemas entre arrendador y arrendatario, de pequeñas causas, entre otros), arbitraje, conciliación (que normalmente se hará telefónicamente), el Tribunal de Pequeñas Causas, la rama del tribunal para asuntos entre propietarios y arrendatarios (“Landlord Tenant Branch”), o bien brindar información a las partes y/o remitir el caso a algún tipo de servicio social⁶⁹.

De acuerdo a Finkelstein, luego de su implementación en 1985, “en los primeros 9 meses de funcionamiento, los Centros de Ingresos MultiPuerta sirvieron a más de 2.250 personas incluyendo una variedad de disputas desde alimentos y custodia de menores hasta préstamos impagos, accidentes vehiculares, reparación de viviendas, daños a la propiedad, y obligaciones contractuales. Aproximadamente el 75% de las personas que acudieron buscando ayuda fueron referidas a programas alternativos como clínicas de facultades de derechos y universidades, programas gubernamentales de conciliación y arbitraje, mediación y arbitraje de los tribunales, programas de consumidores, mediación patrocinada por el comercio, y de mediación y arbitraje comunitario”⁷⁰.

En términos de las respuestas de resolución alternativa de conflictos, algunos de los resultados son destacables. En los casos civiles recibidos (agen-

lution-services [visitado por última vez en octubre de 2014].

⁶⁷ FINKELSTEIN, Linda J., cit. (n. 59), p. 305.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 305.

⁶⁹ Disponible en: http://www.dccourts.gov/internet/superior/org_multidoor/main.jsf [visitado por última vez el 3 de septiembre de 2014].

⁷⁰ FINKELSTEIN, Linda J., cit. (n. 59), p. 305.

dados) por la Multi-Door Dispute Resolution Division (7.173) en 2013, gran parte de ellos se referían a mediaciones en casos civiles ordinarios (46%), a aquellas materias que caben la jurisdicción de los Tribunales de Pequeñas Causas (26,2%), y a casos derivados de la relación propietario/arrendatario (18,2%). A su vez, la tasa de de acuerdos⁷¹ es en general bastante alta (57% en total) variando entre 25% para los casos civiles ordinarios, 69% en pequeñas causas, y 67% en casos entre propietarios y arrendatarios. Así se ve en esta

Tabla 2: Casos civiles de la Multi-Door Dispute Resolution Division (2013)

ADR en casos civiles	Agendados	Arbitrados/ mediados	Escuchados y continuados	Con acuerdo	Tasa de acuerdos
Arbitraje	1	1	-	1	100%
Casos propietario/ arrendatario	1.308	1.046	94	641	67%
Casos sucesiones e incapaces (probate)	76	44	9	15	43%
Cases tributarios	596	463	3	261	57%
Mediación civil	3.303	1.040	113	236	25%
Mediación civil en casos especiales (complejos)	7	4	1	1	33%
Pequeñas causas	1.882	1.850	220	1.122	69%
Total	7.173	4.448	440	2.277	57%

FUENTE: District of Columbia Courts, *Statistical Summary* (Washington D. C, 2013).

Esto resultados son particularmente relevantes si se considera que la totalidad de ingresos a la división civil en 2013 representa el 52,7% del total de ingresos a la Corte Superior del Distrito de Columbia, donde las acciones civiles representan el 9%, las causas entre propietarios y arrendatario el 37,3% y las pequeñas causas el 6,4%, según se aprecia en la siguiente

⁷¹ La tasa de acuerdos se obtiene del número total de acuerdos dividido por el número de mediaciones/arbitrajes completados menos los casos llevados a cabo y luego continuado. Para mayor información ver: District of Columbia Courts, *Statistical Summary* (Washington D. C, 2013).

Tabla 3: Ingresos a la Corte Superior del Distrito de Columbia según división (2013)

División de la Corte Superior del Distrito de Columbia	Ingresos 2013 (%)
División Civil	50.237 (52,7%)
Acciones civiles	8.546 (9%)
Causas derivadas de la relación propietario-arrendatario	35.543 (37,3%)
Pequeñas causas	6.148 (6,4%)
División Criminal	20.936 (21,9%)
Tribunal de Familia	13.164 (13,8%)
Otras divisiones	3.134 (3,3%)
Total de ingresos	95.414

FUENTE: District of Columbia Courts, *Statistical Summary* (Washington D.C, 2013).

En términos del servicio de información a la comunidad y reenvío de casos a servicios sociales o de otro tipo, durante el 2013 fueron asistidos 1.695 clientes, de los cuales 1.231 fueron disputas. Del total de disputas, el 70,4% se refería a temas de relaciones domésticas y el 21,7% a asuntos de tipo civil. De estos, 35 casos fueron mediados o conciliados (normalmente por teléfono), lo que representa una tasa de acuerdo de 63%. Véase esta

Tabla 4: Información a la comunidad y remisiones por tipo de disputa (2013).

Información y remisión	2013
Clientes asistidos	1.695
Tipo de disputa	
Civil	267
Relaciones domésticas	867
Propietario y arrendatario	21
Remisión para servicios sociales u otros servicios	0
Pequeñas causas	76
Total de disputas	1.231
Casos mediados/conciliados	35
Casos con acuerdo	22
Tasa de acuerdos	63%

FUENTE: District of Columbia Courts, *Statistical Summary* (Washington D. C, 2013).

III. LA EXPERIENCIA DE LAS UNIDADES DE JUSTICIA VECINAL EN CHILE

1. *Origen*

El gobierno del Presidente Sebastián Piñera que se inició el año 2010, y en especial su ministro de Justicia Felipe Bulnes plantearon como prioridad de su gestión el realizar una reforma sustantiva al sistema de justicia civil en el país⁷². Dicha reforma tiene varios componentes y uno de ellos está constituido por la creación de tribunales vecinales que de una manera cercana a la ciudadanía resuelvan los conflictos de pequeña escala que se plantean y que se considera no encuentran una respuesta adecuada en la institucionalidad tradicional⁷³.

Esta idea había venido siendo planteada con anterioridad en cirulos académicos cercanos al gobierno. En el año 2007 un grupo de académicos de la Universidad Católica de Chile publicó una propuesta destinada al establecimiento de juzgados vecinales⁷⁴ en la que diagnosticaban la falta de acceso a la justicia para un conjunto de causas de índole vecinal y de menor cuantía⁷⁵. En esta se examinó además la experiencia de diversos países, entre ellas la de Estados Unidos⁷⁶, y se planteó una propuesta bastante completa que incluía desde una estimación del costos hasta la definición de una serie de aspectos orgánicos y relativas a los procedimientos que los juzgados debería usar los que deberían ser orales, informales y rápidos⁷⁷. También el Instituto Libertad planteo algunas propuestas en un sentido semejante⁷⁸ aunque con un menor nivel de especificidad.

El gobierno fundamenta su proyecto en dos tipos de críticas a las respuestas institucionales tradicionales para la solución de los conflictos que “[...]”

⁷² LIRA CALDERÓN, Jorge, *Antecedentes históricos de las Unidades de Justicia Vecinal y los Juzgados Vecinales* (Santiago, Universidad de Chile, 2012), p. 8.

⁷³ Como antecedente de esta política fue un estudio que justificó esas conclusiones “Resumen Ejecutivo: Estudio cuantitativo y cualitativo de los conflictos vecinales y/o comunitarios, y de las alternativas disponibles para su resolución” desarrollado por la consultora Collect GFK y que se concluyó en mayo de 2014.

⁷⁴ FRONTAURA, Carlos - LETURIA, Francisco Javier - BENÍTEZ, Javiera - TRIGO, Pablo, *Proyecto pertinencia y posibilidad de implementar juzgados vecinales en Chile*, en *Camino al Bicentenario, propuestas para Chile* (Santiago, Universidad Católica de Chile 2007), pp. 75-109.

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 75.

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 85.

⁷⁷ *Ibíd.*, p. 85-100

⁷⁸ Véase: Godoy G., Daniela, *Mejorando el acceso a la justicia* (Santiago, Instituto Libertad, 2009).

se generan en forma cotidiana en la vida diaria de las personas”⁷⁹. Por una parte, se identificaría una carencia de respuestas apropiadas y por la otra una excesiva estandarización de aquellas disponibles. A partir de allí se plantea el propósito de mejorar el acceso a la justicia de las personas y comunidades⁸⁰.

En el diseño que se desarrolla en el año 2010, y como lo hemos señalado con anterioridad, se toman como modelos a seguir la experiencia de los EE.UU. en los tribunales de pequeñas causas, en especial la modalidad multipuertas que como señalamos, integra diversas formas de solución alternativa de conflictos⁸¹.

Sin embargo, el modelo al que se arriba no logra articular la incorporación al proyecto del elemento central del modelo norteamericano, el componente adjudicativo principal o el proceso judicial. Aparentemente, la necesidad de avanzar con el proyecto de manera rápida impidió concretar una fórmula que permitiera integrar al modelo un componente judicial que necesariamente habría implicado arreglos institucionales más complejos y que hubiesen demorado la puesta en marcha del proyecto⁸².

De esta manera, el 4 de mayo de 2011 se inauguran las cuatro unidades de justicia vecinal en las comunas de Paine, Cerrillos, Macul y Renca.

2. *Diseño.*

La definición de los conflictos que son abordados por las Unidades de Justicia Vecinal es bastante amplia. Se incluyen tanto situaciones para las que existe una solución prevista en la ley “conflicto de intereses de relevancia jurídica” como otros en los cuales se trata de conflictos de índole moral, social u otras⁸³. También se plantea la distinción entre conflictos de tipo vecinal que es el constituido por dos o más personas individuales y el conflicto comunitario que es el que involucra a grupos más amplios de personas que conviven en algún lugar⁸⁴.

El diseño básico de las Unidades de Justicia Vecinal consistió en una oficina ubicada en la comuna respectiva en un lugar de fácil acceso, que estaba dirigida por un jefe de unidad. Cada una de estas oficinas presta un

⁷⁹ Ministerio de Justicia, *Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal: Diseño de una política pública a partir de la evidencia* (Santiago, 2011), p. 3.

⁸⁰ Ministerio de Justicia, *Estudio Práctico*, cit. (n. 79), p.3.

⁸¹ *Ibíd.*, p.3

⁸² Un hecho que da cuenta de lo que afirmamos es que en las unidades de justicia vecinal existen salas de audiencias, que son los recintos de mayor tamaño, y que de hecho no funcionan.

⁸³ Ministerio de Justicia, *Estudio Práctico*, cit. (n. 79), p. 12.

⁸⁴ *Ibíd.*, p 13.

conjunto de servicios⁸⁵ a las personas que acuden a ella, los que comienzan con un proceso de recepción, donde se captura la información básica del caso⁸⁶.

Una vez recibido el caso se realiza un proceso de evaluación del mismo con el fin de orientar al usuario a la selección del mecanismo de solución del conflicto que le parezca apropiado, a modo de los tribunales multipuerta norteamericanos. La oferta de mecanismos de solución se divide en: mecanismos alternativos a la solución de conflictos, que incluyen la mediación y la conciliación; mecanismos adjudicativos de solución de conflictos, que incluyen el arbitraje y el patrocinio de causas ante el Juzgado de Policía Local respectivo; y, la orientación o derivación del usuario a diversos servicios sociales que pueden contribuir a la solución de su problema.

Una vez que el usuario decide cual es el mecanismo que ha de utilizar se procede a prestar el servicio por los profesionales de la unidad. El conjunto de servicios es prestado por una serie de profesionales que incluyen además del jefe de unidad, un ejecutivo de atención de usuarios, un evaluador social, un evaluador jurídico, un facilitador, un mediador, un árbitro, además de un asistente administrativo⁸⁷. Además, se cuenta con un conciliador que desempeña su función de manera itinerante en las cuatro unidades de Justicia Vecinal. También se desempeña en la unidad un abogado dependiente de la Corporación de Asistencia judicial de la Región Metropolitana, quien patrocina las causas que se llevan al Juzgado de Policía Local respectivo y presta asesoría en aquellas situaciones en que el problema que plantea el usuario no califica para los servicios que se otorgan⁸⁸.

Para los casos en que se alcanza un acuerdo, un fallo o se produce el patrocinio ante el juzgado de policía local, la unidad presta también un servicio de seguimiento destinado a verificar el cumplimiento efectivo de lo pactado o resuelto con el fin de conseguir la solución efectiva del conflicto.

Dada la carencia de imperio propia de los órganos judiciales, el sistema funciona sobre la base de la voluntariedad tanto en cuanto a la comparecencia de las partes a la unidad, en cuanto a la posibilidad de acceder a un acuerdo en el caso de la mediación o conciliación o acceder a someterse al arbitraje y, finalmente en cuanto al cumplimiento de lo acordado. Los únicos casos en que se puede proceder compulsivamente son aquellos en los que existe un fallo arbitral o cuando el servicio prestado consiste en patrocinar la causa en un juzgado de policía local, aunque en este último caso, ello ocurre fuera del sistema de las Unidades de Justicia Vecinal.

⁸⁵ *Ibíd.*, p 56.

⁸⁶ Ministerio de Justicia, *Manual de procedimientos Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal* (3ª edición, Santiago, 2012), p. 12.

⁸⁷ Ministerio de Justicia, *Estudio Práctico*, cit. (n. 79), p. 54.

⁸⁸ *Ibíd.*, p 54.

En el mes de septiembre del año 2012 se amplió la cobertura territorial de las unidades de justicia vecinal pasando de cubrir una comuna a cubrir el territorio de cinco comunas cada una. De ese modo entonces quedaron constituidas cuatro unidades de Justicia Vecinal sirviendo cada una de ellas a cinco comunas: la UVJ Sur, que cubre Paine, Buin, Peñaflo, San Bernardo y Calera de Tango; la UVJ Oriente, que cubre Macul, Ñuñoa, La Florida, La Reina, y Peñalolen; la UVJ Poniente, que cubre Cerrillos, Maipú, Estación Central, Padre Hurtado y Lo Espejo; y, la UVJ Norte, que cubre Renca, Pudahuel, Independencia, Cerro Navia y Quilicura.

No existe una definición rígida de cuáles son las características de los casos que pueden ser conocidos por las unidades. Esta definición se realiza en el proceso de evaluación en cada caso y está vinculada a la idoneidad de las soluciones que se ofrecen. El único requerimiento que parece ser claro es el de que ambas partes involucradas deben residir en el territorio de las comunas en las que presta servicios la unidad⁸⁹. De hecho, tampoco existe un marco normativo que regule el funcionamiento de las unidades y sus procedimientos, sino tan solo un conjunto de documentos⁹⁰ que de hecho pueden ir variando su contenido en el tiempo y que orientan el trabajo de las unidades. La conducción del proceso es bastante flexible y los criterios de actuación y procedimientos se van adaptando a partir de evaluaciones y discusiones entre los profesionales de la unidad y de la Dirección de Gestión y Modernización de la Justicia del Ministerio de Justicia que es la unidad a cargo del proyecto.

3. Resultados

El proceso de instalación de las Unidades de Justicia Vecinal ha sido objeto de un seguimiento bastante intenso⁹¹. De hecho, desde el punto de vista

⁸⁹No obstante, pareciera que también respecto de esto existe alguna flexibilidad dado que las estadísticas oficiales da cuenta de algunos casos que corresponden a personas no residentes en las comunas respectivas. Véase: Ministerio de Justicia, *Estadística Unidades de Justicia Vecinal, Informe diciembre 2013* (Santiago, 2013), p. 3.

⁹⁰Por ejemplo: Ministerio de Justicia, *Manual de procedimientos*, cit. (n. 86).

⁹¹De hecho se ha desarrollado un número bastante significativo de estudios destinados a monitorear su desarrollo. Véase: *Diseño de un modelo de monitoreo, seguimiento y evaluación del estudio Práctico de las Unidades de Justicia Vecinal* (Santiago, Universidad de Chile, Departamento de Economía, 2011); Sur Profesionales Consultores S.A., *Estudio línea de base para la futura evaluación de impacto del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal* (Santiago, Chile, 2011); HOLOS - Universidad Diego Portales, *Estudio de evaluación de procesos del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal* (Santiago, 2012); Sur Profesionales Consultores S.A., *Evaluación del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal a un año de funcionamiento* (Santiago, Chile, 2011); KANG, Leah - NAPOLI, Teresa - PATEL, Apoorva, *The Multi-door Courthouse and*

administrativo el programa ha sido definido como un estudio práctico⁹², es decir, se ha querido enfatizar su carácter de experiencia piloto para que luego de ser evaluada pudiera extenderse al conjunto de la república.

A fines de diciembre de 2013, es decir, algo menos de tres años desde su partida, el proyecto exhibe algunos resultados que son interesantes de analizar.

En relación con la demanda, el conjunto de las unidades recibieron un total de 16.018 casos, de los cuales un 68%, esto es 10.847 casos fueron considerados admisibles de acuerdo con la oferta de soluciones disponible. En tanto un 32%, es decir, 5.171 casos no fueron admitidos⁹³.

De los casos admitidos, una mayoría corresponde a casos civiles de contenido patrimonial. Un 23% corresponde a conflictos vinculados a la copropiedad inmobiliaria, un 12% corresponde a casos de arrendamiento de inmuebles, un 8% a cobros de deudas en pesos, un 7% a situaciones vinculadas a servidumbres legales, un 4% a conflictos entre herederos, un 3% a incumplimientos contractuales, un 2% a partición de bienes, un 2% a comodato precario, un 1% a acciones posesorias, un 1% a liquidación de sociedad conyugal y un 1% a situaciones de consumo. Es decir, un 64% del total de los casos admitidos corresponde a lo que podemos calificar como pequeñas causas civiles. Es el resultado de esta

Tabla 5: Ingresos por tipo de causa civil de contenido patrimonial

Tipo de causa	%
Copropiedad inmobiliaria	23
Arrendamiento de inmuebles	12
Cobros de deudas en pesos	8
Servidumbres legales	7
conflictos entre herederos	4
Incumplimientos contractuales	3
Partición de bienes	2

Neighborhood Justice in Chile, System Strengths of the Chilean Ministry of Justice's Unidad de Justicia Vecinal and Opportunities for Improving and Expanding Access to Justice (sine loco, Harvard Negotiation and Mediation Clinical Program, 2012); Ministerio de Justicia, *Análisis de la dependencia futura de las Unidades de Justicia Vecinal* (Santiago, 2013); Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, *Evaluación de resultados e impacto de la Unidades de Justicia Vecinal* (Santiago, 2014).

⁹² Resolución N° 38, de 7 de enero de 2011 de la Contraloría General de la República.

⁹³ Ministerio de Justicia, *Estudio Práctico*, cit. (n. 79), p 2.

Comodato precario	2
Acciones posesorias	1
Liquidación de sociedad conyugal	1
Consumo	1
Total casos civiles de contenido patrimonial	64

FUENTE: *Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal: Diseño de una política pública a partir de la evidencia* (Santiago, Ministerio de Justicia, 2011).

Una segunda gran categoría está constituida por lo que podemos calificar como conflictos propiamente vecinales, esto es problemas de convivencia sin un contenido patrimonial específico ni un marco legal preciso que resuelva el conflicto⁹⁴. Un 10% de los caso fue catalogado como de convivencia entre vecinos, un 6% estaba relacionado con ruidos molestos, un 5% con problemas de tenencia de mascotas, un 2% con el uso de bienes comunes de uso público, un 2% con problemas relativos al follaje de árboles y plantas, un 2% de problemas de aseo y ornato, un 2% con olores molestos, y un 1% a problemas con las juntas de vecinos. Es decir, un total del 30% de los casos correspondió a conflictos de convivencia⁹⁵, como se ve en la siguiente

Tabla 6: Ingresos por causas sobre convivencia vecinal sin contenido patrimonial específico

Tipo de causa	Porcentaje
Convivencia entre vecinos	10
Ruidos molestos	6
Tenencia de mascotas	5
Uso de bienes comunes de uso público	2
Follaje de árboles y plantas	2
Aseo y ornato	2
Juntas de vecinos	1
Total casos por conflictos vecinales	30

FUENTE: *Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal: Diseño de una política pública a partir de la evidencia* (Santiago, Ministerio de Justicia, 2011).

⁹⁴ Se podría afirmar que en algunos de estos casos existe un marco legal constituido por ordenanzas municipales y algunas leyes especiales que tipifican infracciones por algunas de las conductas que están incluidas en los conflictos. Véase: LIRA CALDERÓN, Jorge, cit. (n. 72), p. 22. No obstante, esas reglas lo que regulan es la relación entre los vecinos y el municipio y no propiamente la que se producen entre los vecinos.

⁹⁵ El 6% restante fue clasificado como otra.

A la fecha del reporte estadístico el 91% de los casos admitidos se encontraba terminado⁹⁶, es decir, un total de 9.843 casos. De ellos un 51% había concluido con un resultado que se considera positivo, es decir una solución al conflicto planteado, y, un 48% con un resultado considerado negativo. De los casos que terminan negativamente, esto es sin una solución efectiva, la causa mayoritaria, que corresponde a un 87,3%, es decir, 4,204 casos, se debe a la deserción del procedimiento por parte de cualquiera de las partes. A su vez la causa mayoritaria de las deserciones, equivalente a un total de 57,1% de los casos sin resultado positivo, 2.747 casos, está vinculada a la no participación del requerido en el procedimiento⁹⁷. Adicionalmente, en un 7,2% del total de casos sin solución, es decir, un total de 348 casos, la causa es que las partes no llegan a un acuerdo a pesar de haber participado en el procedimiento para lograrlo⁹⁸.

Los datos anteriores dan cuenta de que uno de los principales problemas de proyecto de Unidades de Justicia Vecinal y que condiciona una tasa baja de soluciones, reside en las dificultades para obtener la comparecencia de los requeridos. Al no contar con el respaldo de un funcionario judicial que pueda ordenar la comparecencia de los demandados a los procedimientos de resolución de conflictos, o al menos incentivarla ante la perspectiva de un proceso judicial, el sistema queda impotente frente a la no disposición del requerido a participar. Algo similar ocurre con un el porcentaje de personas que compareciendo y participando de los procedimientos, no llega a acuerdo en los mismos. Dada la limitación de no contar con un proceso judicial como opción accesible dentro del sistema, la falta de acuerdo se traduce en el fracaso de la intervención. Por otra parte, esa misma carencia de acceso al proceso judicial genera que los incentivos para llegar a acuerdo sean limitados.

De total de los casos con solucionados, que correspondió a 5.032⁹⁹, una porción mayoritaria de 3.335 casos correspondió a acuerdos de cumplimiento diferido en el tiempo. De ese total de casos, en un 65% de ellos se verificó el cumplimiento de los acuerdos por medio del procedimiento de seguimiento. En un 35% existió un incumplimiento total o parcial¹⁰⁰.

De nuevo en cuanto a los incumplimientos se manifiesta la falencia de la carencia del acceso a un proceso judicial que pueda generar resoluciones ejecutables o dar ejecución a los acuerdos alcanzados por medio de la utilización de los sistemas alternativos a la solución de conflictos. Las Unidades de Justicia Vecinal han procurado que los acuerdos alcanzados se cumplan

⁹⁶ Ministerio de Justicia, *Estudio Práctico*, cit. (n. 79), p 8.

⁹⁷ *Ibíd.*, p 9.

⁹⁸ *Ibíd.*, p 8.

⁹⁹ *Ibíd.*, p 8.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, p 18.

por medio del seguimiento que un funcionario realiza mediante una serie de tareas como visitas, llamadas telefónicas y otras formas de comunicación. Incluso se prevén diversos niveles de intervención de aquellos casos en que el cumplimiento no se da, los que suponen por ejemplo pequeñas modificaciones al acuerdo para facilitar su cumplimiento o hacer intervenir a profesionales de un rango superior en el proceso¹⁰¹. Sin embargo el carácter voluntario de la participación de la partes se manifiesta finalmente en que ante la negativa de incumplimiento el sistema no tiene respuesta.

En cuanto a los tiempos de duración de los procedimientos, el promedio fue de 48 días para el conjunto de los casos, con exclusión de los tiempos de la tramitación en policía local. Si se excluyen los casos con términos negativos, el tiempo promedio disminuye a 41 días¹⁰².

En cuanto a los mecanismos de solución utilizados, los más importantes son los de mediación, en un 30% de los casos y la conciliación en un 19% del total. El arbitraje fue utilizado solo en 49 casos, que representa menos del uno por ciento del total¹⁰³.

La utilización del sistema de patrocinio frente a los juzgados de policía local se utilizó en 227 casos, que corresponde a un 3% y la derivación a servicios sociales en 49 casos, menos del uno por ciento de los casos¹⁰⁴.

Como es posible observar de los datos mencionados, el sistema ha basado su capacidad de respuesta en los mecanismos alternativos a la resolución de conflictos orientados a obtener acuerdos entre las partes. Los mecanismos de adjudicación que son el arbitraje y la derivación a un proceso judicial presentan una utilización muy limitada.

También existen datos acerca de la satisfacción de los usuarios de las Unidades de Justicia Vecinal. Sobre la base de una encuesta a una muestra de los usuarios del sistema que efectivamente tuvieron acceso a cualquiera de los servicios de solución de conflictos ofrecidos por las Unidades¹⁰⁵. Las opiniones de los usuarios son en general bastante positivas. El 78% de los encuestados califica como alta o muy alta su satisfacción con el proceso de búsqueda de soluciones¹⁰⁶. La evaluación baja un poco cuando la pregunta se refiere al resultado efectivamente conseguido, el 66% de los encuestados dijo tener una satisfacción alta o muy alta con el resultado obtenido¹⁰⁷.

¹⁰¹ Ministerio de Justicia, *Manual de procedimientos*, cit. (n. 86), p. 62.

¹⁰² Ministerio de Justicia, *Estudio Práctico*, cit. (n. 79), p. 13.

¹⁰³ *Ibíd.*, p. 7.

¹⁰⁴ Ministerio de Justicia, *Estudio Práctico*, cit. (n. 79), p. 7.

¹⁰⁵ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, cit. (n. 91) p. 6.

¹⁰⁶ *Ibíd.*, p. 16.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, p. 17.

IV. CONCLUSIONES

Con el proceso de reforma a la justicia civil en tramitación, y en particular dado el objetivo de ampliar el acceso a la justicia para todos los ciudadanos, pensamos que el contraste entre la experiencia de los Estados Unidos con los tribunales de pequeñas causas y la modalidad multipuerta, principales modelos que sirvieron para desarrollar las UJV en Chile, permite realizar algunas reflexiones que pueden resultar útiles para iniciativas futuras, sea que estas se vinculen o no a la expansión de las unidades de justicia vecinal así como la creación de nuevos mecanismos para solucionar barreras de acceso.

Una primera conclusión en términos de contrastar la experiencia Chilena de las UJV con los modelos que le sirvieron de fuente, es la consideración de la importancia del componente adjudicativo como parte fundamental de estos mecanismos. En el caso de los Estados Unidos, es claro que el proceso judicial está en el origen de estas iniciativas que tuvieron como propósito simplificarlo y hacerlo accesible a un sin número de causas que por sus características no encontraban solución (al menos de parte del sistema de justicia). Entonces, en este caso la incorporación de los sistemas alternativos a la solución de conflictos es posterior y se hace sobre modelos ya muy consolidados de sistemas judiciales que efectivamente ofrecen formulas adjudicativas sencillas, baratas y rápidas y que constituyen la última opción para cuando las demás respuestas no resultan apropiadas.

En el caso chileno el sistema de las Unidades de Justicia Vecinal han comenzado con una oferta importante de sistemas alternativos de solución de conflictos pero su oferta de mecanismos de adjudicación es bastante débil, limitándose a la posibilidad de patrocinio ante el juzgado de policía local y a algunos pocos casos de arbitraje. Luego, como mecanismo para ampliar el acceso a la justicia, se ha encontrado ausente de la discusión de la reforma a la justicia civil al menos en lo que dice relación con el proyecto de código que se encuentra en plena discusión parlamentaria.

Nos parece evidente que cualquier iniciativa futura debe instalar el componente de un proceso judicial sencillo, rápido y de bajo costo como elemento central, tanto porque constituye un derecho básico de todo ciudadano que el Estado debe garantizar, como porque los propios sistemas alternativos de resolución de conflictos requieren de su existencia como respaldo. En buena medida los incentivos tanto para comparecer al proceso de mediación, conciliación y los demás que se ofrezcan para llegar acuerdos están determinados por la realidad y la cercanía de una adjudicación que opera como ultima ratio. Pero además, la validez y el cumplimiento de los acuerdos dependen del componente adjudicativo del sistema. Luego, esta discusión y diseño

debe enmarcarse en el contexto general de la reforma a la justicia civil y en particular en la discusión del diseño procesal y organizacional.

Una segunda reflexión dice relación con que la limitada experiencia de las Unidades de Justicia Vecinal parece estar bien enfocada a los conflictos que afectan a ciudadanos comunes que hasta antes de su existencia no tenían mecanismos disponibles para su solución. A pesar de no haber existido criterios rígidos de acceso parece claro que en su funcionamiento las unidades han seleccionado bien los casos evitando favorecer el acceso causas de tipo corporativo como las que han generado importantes críticas en el sistema de los EE.UU.

No obstante lo anterior, para un proyecto de expansión pareciera necesario proteger al sistema del riesgo de cooptación por parte de corporaciones o agencias, de manera de que no se conviertan en mecanismos de cobranza que sirvan más de mecanismos de persecución más que de acceso a la justicia de ciudadanos tradicionalmente excluidos, especialmente si es que en el futuro se decide vincularlos con mecanismos adjudicativos. Dada la ampliación y masificación de la oferta, así como la incorporación de un componente adjudicativo eficaz, muy probablemente tenderían a convocar una demanda corporativa que podría desviar al sistema de su propósito original. Para ello, el establecimiento de mecanismos formales que fijen filtros adecuados a de acceso, como la utilización de tasas, límites a la cantidad o montos de las causas que este tipo de partes pueden ingresar al sistema, la actual limitación de las UJV a quienes residan en la comuna, así como la promoción de estos medios de solución de conflicto entre la población, son algunas de las medidas posibles a explorar.

La expansión de la limitada experiencia de las UJV requiere de una definición institucional importante. Si bien hasta ahora se ha desarrollado como un proyecto de estudio al interior del poder ejecutivo, fórmula que ha permitido su implementación en corto tiempo, esta resulta muy precaria para pensar en su expansión.

La definición del espacio institucional apropiado para el desarrollo de un servicio judicial con las características de flexibilidad, orientación al usuario y multiplicidad de respuestas tiene algunas dificultades. La experiencia de los Estados Unidos parece clara en cuanto a que el espacio natural de una iniciativa semejante es el sistema judicial. No pensamos que se deba excluir alguna otra posibilidad a priori, no obstante debería existir muy buenos argumentos para variar lo que parece ser la solución más apropiada en principio. En este sentido, puede tomarse en consideración la utilización de formas de reenvío mediante unidades administrativas como los centros de resolución de conflictos, los que más allá de pertenecer al ejecutivo o al poder judicial, serían los encargados de administrar la oferta disponible y que podría incluir

servicios implementados “in house” como de otros servicios externos. De una u otra forma, ya sea la integración o la coordinación entre ambos (Ministerio de Justicia y Poder Judicial) es esencial para su éxito.

Hemos indicado que la carencia en las Unidades de Justicia Vecinal de un componente adjudicativo es una de sus debilidades. No obstante, esta carencia ha tenido como aspecto positivo que ellas han debido enfatizar aspectos como la acogida de los usuarios, el dialogo, el seguimiento y la satisfacción de todos los usuarios con el fin de atraerlos a un sistema que no cuenta con la compulsividad propia de los sistemas judiciales. Estas características de las unidades han favorecido mucho el desarrollo de los sistemas alternativos de resolución de conflictos que son en la práctica la principal respuesta del sistema.

Creemos que estas características del sistema son positivas y que debiera cuidarse que la incorporación de un fuerte componente adjudicativo no significara su eliminación. Existe el riesgo de que al contar con el imperio propio de un tribunal pueda disminuir la necesidad de que las Unidades prioricen elementos como el trato o la atención, o que los sistemas alternativos de solución de conflictos pase a ocupar una función marginal dentro del sistema lo que sería una pérdida muy negativa en especial en relación con algunos tipos específicos de conflictos en los cuales los aspectos centrales tienen que ver con la reconstrucción de la convivencia entre personas que tiene relaciones permanentes y donde una pura adjudicación externa puede no ser la respuesta más apropiada.

En consecuencia, debe tomarse en consideración de que cuando se aboga por la integración de una formula judicial, esto no significa que estas unidades deban transformarse en tribunales (en su sentido organizacional tradicional). La experiencia norteamericana en la creación de verdaderos centros de resolución de conflictos como la modalidad multipuerta, diversos a los tribunales tradicionales, y la importancia del proceso de recepción de los casos para su éxito, en términos de la capacitación necesaria, dan cuenta ello.

La experiencia norteamericana, a su vez, muestra la importancia que tiene, para un proceso judicial apropiado a las necesidades de las pequeñas causas, la posibilidad de la litigación sin abogados. Esta implica reducción de costos y complejidad, particularmente en términos de la etapa de preparación previa al juicio, y permite a los jueces actuar con un máximo de flexibilidad en la averiguación de los hechos.

En el caso de las Unidades de Justicia Vecinal, ellas han operado con partes que comparecen sin abogados gracias a que contaron con un personal especializado y muy sensibilizado en términos del tipo de casos y usuarios. No obstante, frente a la necesidad de diseñar un proceso judicial para las pequeñas causas surgirá el desafío de cómo posibilitar en él la participación

de las partes sin el apoyo de abogados. Esto requerirá discutir si es que es apropiado en todo tipo de casos, ante cuales mecanismos de solución, como se capacitará y seleccionará a jueces (en el caso de la adjudicación) u otros funcionarios relevantes en términos de los diversos mecanismos de solución de conflictos, y muy especialmente sobre la manera en que se apoyará a las partes para la preparación de sus casos, lo cual como vimos respecto de la experiencia norteamericana, es crucial.

En nuestro país esa posibilidad se planteó en la ley a propósito de los nuevos tribunales de familia que se crearon el año 2004. Sin embargo la comparecencia personal justamente fracasó ante la completa ausencia de apoyo administrativo, entrenamiento judicial y metodologías especialmente diseñadas para permitir un adecuado desempeño de las personas que comparecieron sin abogados¹⁰⁸. En consecuencia, es necesario tener en cuenta que la comparecencia personal supone un desafío especial que debe ser abordado de un modo sistemático.

Finalmente, la experiencia norteamericana muestra la importancia que tiene la coordinación entre el sistema judicial que provee la resolución de las pequeñas causas con el conjunto de la oferta de resolución alternativas de conflictos y los demás servicios sociales que colaboran de distintos modos a otorgar a estos respuestas apropiadas. Estos últimos incluyen desde cuestiones tan variadas como la provisión de patrocinio gratuito para causas de mayor complejidad, hasta prestaciones sociales directas (por ejemplo las de vivienda, que resultan necesarias para resolver algunas cuestiones como la ocupación de propiedades ajenas). El sistema de pequeñas causas debe definir como una de sus funciones la creación y gestión actualizada de una red de referencias y derivaciones mutuas con todos los órganos que cumplan estas funciones.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- AZZATO, Lisa, *The Multi-Door Courthouse Approach: A Look Across the Threshold*, en *The Suffolk Lawyer* (2006).
- BESTF, Arthur - ZALESNE, Deborah - BRIDGES, Kathleen - CHENOWETH, Kathryn, *Peace, Wealth, Happiness, and Small Claims Courts: A Case Study*, en *Fordham Urban Law Journal*, 21 (1993-1994).
- CASAS, Lidia - DUCE, Mauricio - MARÍN, Felipe - RIEGO, Cristian - VARGAS, Macarena, *El funcionamiento de los nuevos tribunales de familia: resultados de una investigación exploratoria* (Santiago, 2006).

¹⁰⁸ CASAS, Lidia - DUCE, Mauricio - MARÍN, Felipe - RIEGO, Cristian - VARGAS, Macarena, *El funcionamiento de los nuevos Tribunales de Familia: Resultados de una investigación exploratoria* (Santiago, 2006), p. 6, disponible en: http://www.reformas-procesales.udp.cl/INVESTIGACION/Informe_tribunales_familia_udp2.pdf [visitado por última vez en octubre de 2014].

- Diseño de un modelo de monitoreo, seguimiento y evaluación del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal* (Santiago, Universidad de Chile, Departamento de Economía, 2011).
- District of Columbia Courts, *Statistical Summary* (Washington D. C, 2013).
- ELWELL, Suzanne E. - CARLSON, Christopher, *The Iowa Small Claims Court: An Empirical Analysis*, en *Iowa Law Review*, 75 (1989-1990).
- FINKELSTEIN, Linda J., *The D.C. Multi-Door Courthouse*, en *Judicature*, 69 (1985-1986).
- FLACSO, *Evaluación de resultados e impacto de las Unidades de Justicia Vecinal* (Santiago, 2014).
- FRONTAURA, Carlos - LETURIA, Francisco Javier - BENÍTEZ, Javier - TRIGO, Pablo, *Proyecto pertinencia y posibilidad de implementar juzgados vecinales en Chile*, en *Camino al Bicentenario, propuestas para Chile* (Santiago, Universidad Católica de Chile, 2007).
- GODOY G., Daniela, *Mejorando el acceso a la justicia* (Santiago, Instituto Libertad, 2009).
- HERNÁNDEZ CRESPO, Mariana, *A Dialogue between Professors Frank Sander and Mariana Hernández Crespo: Exploring the Evolution of the Multi-door Courthouse*, en *University of St. Thomas Law Journal*, 5 (2008).
- HOLOS - UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES, *Estudio de evaluación de procesos del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal* (Santiago, 2012).
- KANG, Leah - NAPOLI, Teresa - PATEL, Apoorva, *The Multi-door Courthouse and Neighborhood Justice in Chile, System Strengths of the Chilean Ministry of Justice's Unidad de Justicia Vecinal and Opportunities for Improving and Expanding Access to Justice* (sine loco, Harvard Negotiation and Mediation Clinical Program, 2012).
- KESSLER, Gladys - FINKELSTEIN, Linda J., *The Evolution of a Multi-door Courthouse*, en *Catholic University Law Review*, 37 (1987-1988).
- KOSMIN, Leslie G., *The Small Claims Court Dilemma*, en *Houston Law Review*, 13 (1975-1976).
- LILLO, Ricardo, *Access to Justice and Small Claims Courts: Supporting Latin American Civil Reforms through Empirical Research in Los Angeles County, California* (en prensa).
- LIRA CALDERÓN, Jorge, *Antecedentes históricos Unidades de Justicia Vecinal, Juzgados Vecinales* (Santiago, Universidad de Chile, 2012).
- Ministerio de Justicia, *Análisis de la dependencia futura de las Unidades de Justicia Vecinal* (Santiago, 2013).
- Ministerio de Justicia, *Estadística Unidades de Justicia Vecinal, Informe diciembre 2013* (Santiago, 2013).
- Ministerio de Justicia, *Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal: Diseño de una política pública a partir de la evidencia* (Santiago, 2011).
- Ministerio de Justicia, *Manual de procedimientos Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal* (3ª versión, Santiago, 2012).
- Ministerio de Justicia, *Proyecto de Ley de Nuevo Código Procesal Civil, Mensaje Presidencial N° 432-359* (Santiago, 2012).
- MOULTON, Beatrice A., *The Persecution and Intimidation of the Low-Income Litigant as Performed by the Small Claims Court in California*, en *Stanford Law Review*, 21 (1969) 6.
- PAGTER, Carl R. - McCLOSKEY, Robert - REINIS, Mitchell, *The California Small Claims Court*, en *California Law Review*, 52 (1964) 4.
- PIÑERA, Sebastián, *Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2011* (sine loco, Gobierno de Chile, 2011).

- PIÑERA, Sebastián, *Programa de gobierno para el cambio el futuro y la esperanza 2010-2014* (sine loco, Coalición por el Cambio, 2009).
- RAY, Larry - CLARE, Anne L., *The Multi-Door Courthouse Idea: Building the Courthouse of the Future...Today*, en *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 1 (1985) 1.
- REBOLLEDO SALAZAR, Viviana, *La mediación en Chile: Desarrollo, resultados y desafíos* (Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Política Pública, Santiago, Universidad de Chile, 2009).
- SANDER, Frank E. A., *The Multi-Door Courthouse Settling disputes in the year 2000*, en *Barrister*, 3 (1976) 18.
- SMITH, David A., *Procedural Fairness and Effective Court Practices in Small Claims Cases, Study overview*, en *DataPoints* (Judicial Council of California, 2012).
- STEELE, Eric H., *The Historical Context of Small Claims Courts*, en *American Bar Foundation Research Journal*, 6 (1981) 2.
- STUART, Kenneth K. - SAVAGE, Cynthia A., *The Multi-Door Courthouse: How It's Working*, (sine loco, Colorado Office of Dispute Resolution, 2008).
- Sur Profesionales Consultores S.A., *Estudio línea de base para la futura evaluación de impacto del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal* (Santiago, Chile, 2011).
- Sur Profesionales Consultores S.A., *Evaluación del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal a un año de funcionamiento* (Santiago, Chile, 2011).
- VANCE, William R., *A Proposed Court of Conciliation*, en *Minnesota Law Review*, 1 (1917).
- YNGVESSON, Barbara - HENESSEY, Patricia, *Small Claims, Complex Disputes: A Review of the Small Claims Literature*, en *Law & Society Review*, 9 (1975) 2.
- ZUCKER, Bruce - HER Monica, *The People's Court Examined: A Legal and Empirical Analysis of the Small Claims Court System*, en *University of San Francisco Law Review*, 37 (2002-2003).

