

Patricio E. Valdivieso F.

La modernización de la justicia chilena, la seguridad pública y la sociedad civil



Patricio E. Valdivieso F.

La modernización de la justicia chilena,
la seguridad pública y la sociedad civil

HISTORAMERICANA

Herausgegeben von
Debora Gerstenberger, Michael Goebel,
Hans-Joachim König und Stefan Rinke
Band 19

Wissenschaftlicher Beirat

Pilar González Bernaldo de Quiros (Université de Paris)
Sandra Kuntz Ficker (El Colegio de México)
Federico Navarrete Linares (Universidad Nacional Autónoma de México)
Thiago Nicodemo (Universidade Estadual de Campinas)
Scarlett O'Phelan (Pontificia Universidad Católica del Perú)
Ricardo Pérez Montfort (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social, México)
Eduardo Posada-Carbó (University of Oxford)
Hilda Sabato (Universidad de Buenos Aires)
Rafael Sagredo Baeza (Universidad Católica de Chile)
Lilia Moritz Schwarcz (Universidade de São Paulo)

Patricio E. Valdivieso F.

La modernización de la justicia chilena, la seguridad pública y la sociedad civil

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar

wbg Academic ist ein Imprint der wbg
© 2022 by wbg (Wissenschaftliche Buchgesellschaft), Darmstadt
Die Erstausgabe erschien 2009 im Verlag Hans-Dieter Heinz, Akademischer Verlag Stuttgart.
Die Herausgabe des Werkes wurde durch die Vereinsmitglieder der wbg ermöglicht.
Umschlag und Titelei: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH
Umschlagsabbildung: akg-images / Rüdiger Müller
Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier
Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.wbg-wissenverbindet.de

ISBN 978-3-534-27485-7

Elektronisch ist folgende Ausgabe erhältlich:

eBook (PDF): 978-3-534-27486-4

Parallele Veröffentlichung auf dem Refubium der Freien Universität Berlin:

<http://dx.doi.org/10.17169/refubium-34544>

Dieses Werk ist mit Ausnahme der Abbildungen (Buchinhalt und Umschlag) als Open-Access-Publikation im Sinne der Creative-Commons-Lizenz CC BY International 4.0 (»Attribution 4.0 International«) veröffentlicht. Um eine Kopie dieser Lizenz zu sehen, besuchen Sie <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. Jede Verwertung in anderen als den durch diese Lizenz zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

ÍNDICE

Índice	5
Introducción	7
Capítulo I. Gobiernos de la Concertación e Iniciativas de Reforma de la Justicia	11
I.1. Presentación	11
I.2. Antecedentes previos	15
I.3. Gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994)	20
I.4. Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)	42
I.5. Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006)	52
I.6. Balance	58
Capítulo II. Transformación del sistema de administración de justicia	61
II.1. Presentación	61
II.2. Antiguo sistema penal	63
II.3. El sistema de justicia reformado	73
II.3.1. “Reforma del siglo”	73
II.3.2. Iustitia Distributiva	87
II.3.3. Gobernabilidad	96
II.3.4. Cambios institucionales sobre independencia del sistema de administración de justicia	98
II.4. Notas sobre Justicia Militar	102
II.5. Comentario sobre indicadores	104
II.5.1. Cobertura	104
II.5.2. La Reforma Procesal Penal en algunas regiones	107
II.5.3. Gastos, inversiones y capacitación	108
II.5.4. Percepciones públicas, grado de satisfacción	111
II.6. Balance	112
Capítulo III. Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y la modernización	113
III.1. Presentación	113
III.2. Las ONG y la Reforma Procesal Penal	115
III.3. Acceso a la Justicia	123
III.4. Control sobre el poder político	126
III.5. Autonomía, independencia y gobierno	130

III.6. Balance	139
Capítulo IV. Perfil de las Organizaciones no gubernamentales (ONGs)	143
IV.1. Presentación	143
IV.2. Organizaciones académicas	146
IV.3. Corporaciones y fundaciones	167
IV.4. Gremiales	186
IV.5. Derechos Humanos	193
IV.6. Otras organizaciones internacionales, nacionales y locales	205
Capítulo V. Posibilidades y límites para la participación de las ONGs	217
V.1. Presentación	217
V.2. Transición	221
V.3. Las ONGs y el Estado	225
V.3.1. Canales institucionalizados y vías informales de participación respecto a la transformación de la justicia	225
V.3.2. Interlocutores y escenarios institucionales en la administración justicia	227
V.3.3. Visión de los actores institucionales sobre las ONGs	232
V.4. La percepción de las ONGs	235
V.4.1. Modernización institucional	235
V.4.2. Papel, énfasis y estrategias	237
V.4.3. Experiencia y aprendizaje	239
Conclusiones	241
Apéndice I. Intervenciones de las ONGs en el proceso de modernización de la justicia chilena, 1990-2006	245
Apéndice II. Cuadro con organizaciones y personas entrevistadas	263
Literatura	269

INTRODUCCIÓN

*Dedicado a
Czeslaw, Maria y Piotrus Osekowscy,
en memoria de Lubiejewo*

La justicia es una condición esencial para la realización del ser humano en plenitud y el sistema de administración de justicia debe contribuir a ese fin. Justicia, dar a cada uno lo suyo, comprende todos aquellos procesos que generan condiciones institucionales y políticas favorables para el desarrollo humano. En la historia de Chile, especialmente en el periodo 1990-2006, diversos actores sociales y políticos realizaron un esfuerzo mancomunado, serio y consistente, por modernizar la justicia del país, especialmente un sistema de administración de justicia que estaba colapsado.

Este estudio documenta el proceso indicado, los principales cambios que fueron introducidos en el tiempo, y muy especialmente el aporte de diversos actores sociales y políticos que tuvieron participación. El trabajo consiste en cinco capítulos. El primero está referido a los principales acontecimientos acaecidos desde comienzos de la década de 1990 en relación con el sistema judicial chileno, incluyendo sus antecedentes, en particular las iniciativas impulsadas durante los gobiernos de Patricio Aylwin, Eduardo Frei y Ricardo Lagos; se trata de una cronología de las iniciativas más destacadas en el proceso de la modernización del sistema de administración de justicia en las últimas dos décadas. El segundo capítulo trata sobre el sistema de justicia propiamente tal, la situación previa a las reformas y el estado del sistema de administración de justicia con la introducción de las reformas. El tercero presenta de forma detallada los impulsos de reforma provenientes de diversas organizaciones no gubernamentales (ONGs), especialmente de un conjunto destacado de organizaciones que intervinieron en las principales transformaciones del periodo 1990-2006. El cuarto capítulo contiene una descripción detallada de los perfiles de las organizaciones, centrada en sus énfasis, recursos y alianzas, y muy en particular su contribución a los cambios en la justicia. El quinto contiene una descripción de las visiones que tenían esas organizaciones y sus interlocutores institucionales con respecto a perspectivas y oportunidades que generaba el nuevo sistema de justicia en Chile. La conclusión sintetiza algunos hallazgos de interés para la investigación histórica sobre la

modernización de las instituciones en Chile. El estudio incluye apéndices y la literatura usada.

Este libro está al servicio de lectores que quieran informarse sobre la modernización del sistema judicial chileno, la participación de la sociedad y las enseñanzas que se derivan de ese proceso, expuestas principalmente en las conclusiones de los capítulos. El lector podrá encontrar una síntesis de los procesos de modernización en el sector justicia ocurridos durante el periodo 1990-2006. La investigación incluyó numerosas entrevistas, un total de cincuenta, que han contribuido a preservar la memoria colectiva del proceso, y documentación especializada sobre el tema. De este modo, se puede acceder a un trabajo sintético que sistematiza cuantiosa información sobre uno de los temas más importantes para la modernización de Chile durante el período contemporáneo.

El trabajo presenta un conjunto de perspectivas que debiesen ser de interés para los estudiosos de la historia contemporánea de Chile y de América Latina, en particular para quienes estén interesados por conocer más sobre las modernizaciones institucionales y de los sistemas de administración de justicia. Asimismo, el estudio debiese ser de interés para quienes estudian las interacciones entre la sociedad y la modernización de las instituciones. Con base en la investigación del caso de Chile, el trabajo documenta que en el curso de las últimas décadas la ciudadanía y sus organizaciones han ido incrementando sus intervenciones en beneficio de los procesos de modernización y desarrollo. Algunas organizaciones no gubernamentales (ONGs) han demostrado estar en condiciones de asumir liderazgo en los procesos de articulación y canalización de intereses y demandas desde la esfera social hacia la esfera pública. Cabe recordar que ellas fueron actores relevantes en los procesos de modernización económica, en el período de las transiciones desde regímenes autoritarios hacia la democracia, y posteriormente han tenido una destacada participación en la génesis y ejecución de diversas políticas públicas. Por lo tanto, documentar el papel que han desempeñado en la modernización del sistema judicial, analizar sus condiciones internas y sus perspectivas resulta ser relevante para el estudio de las condiciones y dinámicas que impulsan la modernización y el desarrollo en el periodo contemporáneo. La información contenida en este estudio debiese enriquecer los debates contemporáneos sobre el papel de la sociedad en los procesos de modernización.

Esta publicación es el resultado de un largo camino de investigación¹, en el cual han cooperado diversas personas y organizaciones. El método consistió en la identificación de un conjunto de organizaciones, instituciones y personas, con quienes se entró en contacto, con el propósito de recabar información sobre su relación con el tema de la justicia, su perfil, y sus perspectivas, en un plano más prospectivo. Entre diciembre del 2001 y febrero del 2002, se practicaron más de cincuenta entrevistas, con una duración promedio de dos horas cada una. Asimismo, numerosas fuentes documentales fueron consultadas, especialmente aquellas que podían proporcionar organizaciones especializadas en el tema (publicaciones, informes especializados y documentos de trabajo).

Cabe agradecer especialmente a las siguientes organizaciones por sus valiosos aportes en diversos momentos de la investigación: la Editorial Historamericana por haber considerado y sometido a evaluación el proyecto de publicar este trabajo, y por todas las sugerencias recibidas para mejorar la versión final; el Centro de Promoción Universitaria y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas por haber dado facilidades para el desarrollo de la primera etapa de la investigación, especialmente a Juan Enrique Vargas por su apoyo y sus valiosos comentarios en calidad de co-autor de la primera publicación del autor en esta línea; la Pontificia Universidad Católica de Chile por apoyar al autor para concluir este trabajo durante un periodo de sabático; el Center for Latin American and Caribbean Studies de Duke University de Duke por haber acogido al autor en calidad de Melon Visiting Professor durante el primer semestre del 2008 con facilidades de infraestructura y de biblioteca, y por haber aceptado la propuesta de ofrecer un curso sobre modernización de la justicia en las Américas, muy en particular cabe recordar a sus directores Gilbert Merxk, Denice Clemens y Natalie Hartman, al Coordinador Académico Antonio Arce y a la Coordinadora Financiera Susan A. Wilson, quienes fueron un apoyo permanente para el autor durante la estadía en Durham; el Terry Stanford Institute of Public Policy de la misma universidad, por haber invitado al autor a dictar un curso de capital social y sociedad civil, especialmente al Director del Duke Center for International Development, Francis Lethem, quien respaldó la postulación del autor para ser nominado Melon Visiting Professor y le

¹ Antecedes este estudio varias publicaciones del autor sobre el tema (véase literatura y numerosos documentos de estudio y trabajos previos en el sitio web creado y mantenido por el autor <http://www.puc.cl/icp/eticapolitica/>). Asimismo, cabe consignar un trabajo de investigación de informe sobre la justicia y las organizaciones de la sociedad civil, en co-autoría con Juan Enrique Vargas, realizado por encargo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas y la Fundación Ford (2001-2002), y finalmente la ejecución de los proyectos de investigación “Formación Política en Justicia para la participación de la sociedad civil” (Fondecyt Nr. 1030584) y “Capital Social, Participación y Seguridad Pública” (Fondecyt Nr.1071073).

acogió en el Center; la Fundación Alexander von Humboldt por haber concedido recursos para que, entre otras cosas, el autor concluyera esta versión del estudio en Alemania; al German Institute of Global and Area Studies de la Universidad de Hamburg y al Zentral Institut Lateinamerika-Institut de la Universidad Libre de Berlín por haber invitado al autor en calidad de investigador becario, especialmente a sus directores Detlef Nolte y Stefan Rinke. Asimismo, se agradece el apoyo de diversas personas que cooperaron en distintas etapas y actividades con el autor, especialmente Bernardita Mazo en la recopilación de parte de la información, Jorge Contese en una etapa preliminar de edición de la redacción del capítulo III, y Mario Schenk en preparativos de formato para la edición en *Historamericana*. Finalmente, cabe agradecer a Marta y Jacek Lukowscy por su amable y permanente apoyo en la fase final de la redacción de este estudio, y a Nicolás Espejo por su generosa orientación en diversas actuaciones que hicieron posible concluir este trabajo. A todos ellos un agradecimiento infinito del autor.

CAPÍTULO I.

GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN E INICIATIVAS DE REFORMA DE LA JUSTICIA

I.1 PRESENTACIÓN

El escenario de la modernización de la justicia chilena durante las últimas dos décadas ha estado marcado por profundas transformaciones internacionales y nacionales que deben ser consideradas para entender actores, estructuras y contenidos en el complejo proceso de reformas del sistema de administración de justicia. El sistema político internacional de Guerra Fría dio lugar a un mundo globalizado de estados y sociedades crecientemente interdependientes, con gran variedad de actores que interactúan de forma compleja, cuyas relaciones y conflictos dan lugar a las principales dinámicas y temas que predominan en los países y en el sistema internacional (actores gubernamentales, intergubernamentales, transnacionales y nacionales)¹. En este sistema internacional de creciente interdependencia y complejidad, Estados Unidos mantiene una posición hegemónica, dando prioridad y urgencia a ciertos temas de la agenda internacional². En el sub-sistema interamericano, la globalización y el creciente grado de interdependencia encuentran expresión en una amplia gama de relaciones políticas, económicas, sociales y culturales que apuntan en la dirección de mayor internacionalización de las sociedades involucradas. En este marco de interacciones, los acuerdos de integración regional avanzan y se perfilan con nitidez y fuerza regímenes legales y políticos interamericanos³. La sociedad y el

¹ En el tema de la modernización de la justicia, cabe destacar el activo papel de actores internacionales como la Agencia de Cooperación para el Desarrollo de los EE.UU (USAID), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, diversas instituciones de cooperación de Alemania y España, entre otros.

² Gran éxito en sus interacciones económicas, menor éxito en sus interacciones políticas y culturales.

³ Es del caso tener en consideración las relaciones e iniciativas concretas, tales como la diplomacia y las cumbres presidenciales, el acuerdo del Mercosur, el desarrollo de diversas instituciones interamericanas, y el desarrollo de múltiples y variadas relaciones en redes. Pero es importante tener presente a lo largo de este estudio que tales condiciones constituyen elementos

estado chileno, por su parte, continúan internacionalizándose económica, política, social y culturalmente⁴, y en este camino adquieren particular importancia las numerosas interacciones que se dan con el medio externo por vía bilateral, multilateral y no gubernamental. En el plano político, en América Latina, hitos condicionados por las transformaciones indicadas han sido los procesos de transición desde el autoritarismo al régimen político democrático, con sus particularidades⁵, el rodaje y funcionamiento regular de las instituciones heredadas del pasado, perfeccionadas por medio de reformas que apuntan a alcanzar el ideal moderno del estado constitucional democrático.

Cabe destacar, en este panorama contextual del escenario de la modernización de la justicia, que las poderosas mega-tendencias socio-políticas, económicas y culturales ya indicadas favorecen una mayor autonomía y protagonismo de individuos y grupos organizados de la sociedad (individuos, pequeños y grandes grupos, corporaciones) frente al Estado y sus estructuras⁶. Lo anterior, a su vez, abre posibilidades, es una condición favorable para la innovación, la creatividad y el progreso⁷.

Conjuntamente, los procesos señalados han ejercido una enorme influencia sobre la cultura y la sociedad. Ellos han generado presiones y estímulos para la modernización en algunos campos del saber, en particular las ciencias sociales y jurídicas⁸.

contextuales esenciales para entender el proceso de modernización de los sistemas judiciales en América Latina y en Chile en particular.

⁴ Sobre estos procesos hay una enorme literatura; sintetizadamente véase Valdivieso, Patricio, "Liderázgos, Democracia y Formación Política Ciudadana", *Revista de Estudios Sociales*, Nr. 107, 2001, 181 y siguientes.

⁵ Más sobre el punto véase Riego, Cristian, "La Reforma Procesal Penal Chilena", en: *Cuadernos de Análisis Jurídico*, Nr. 38, 1998, 37; Valdivieso, Patricio, "Introducción a las Funciones del Estado, el Mercado y las ONG para alcanzar las metas de justicia Social y Estabilidad Democrática", en *Contribuciones*, Nr.3, 2000 (Konrad Adenauer Stiftung / CIEDLA, Buenos Aires), 2000.

⁶ Para una conceptualización de personas en relación a grupos y sociedad véase Valdivieso, Patricio, "Ética Política y Éxito Moral", en: *Revista de Ciencia Política*, vol. 19, 1998, 6-11.

⁷ En otras palabras, a mayor desarrollo de individuos y pequeños grupos, mayores son las posibilidades que tiene la sociedad y el estado de satisfacer numerosas demandas (sobre el punto Valdivieso 1998, 6-11)

⁸ La renovación del saber jurídico ha sido particularmente notoria desde fines de la década de 1980, según se podrá observar, y como indicadores de este proceso véase los trabajos publicados por la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y por otras instituciones, citados a lo largo de este estudio.

En el contexto indicado, se han ido acumulando tensiones sociales que son consecuencia de la falta de sintonía entre inquietudes y demandas de grupos representativos de la sociedad y condiciones normativas e institucionales heredadas de otros tiempos. En el campo del sistema de administración de justicia, esa falta de sintonía ha dado lugar a un proceso acumulativo de problemas sin solución. Por lo tanto, los magros resultados del sistema de administración de justicia para hacer frente a las demandas sociales constituyen motivaciones reales y profundas que inspiran las iniciativas tanto oficiales como no oficiales por modernizar el sector.

En las últimas tres décadas de la historia de Chile, las motivaciones de algunas de las demandas de actores gubernamentales y no gubernamentales por iniciativas de modernización del sistema judicial han sido estudiadas y expuestas en trabajos publicados sobre el tema⁹: revalorización del sistema democrático y experiencias acumuladas sobre los mecanismos de defensa de los derechos humanos; incremento de relaciones económicas internacionales, de la competitividad, y toma de conciencia de debilidades institucionales que encarecen los costos de las transacciones; aumento de actores integrados en la vida económica del país y de la demanda por servicios judiciales; nuevas formas de violencia y criminalidad urbana; modernización del estado, y claro contraste con el arcaico sistema judicial chileno; percepción ciudadana crítica respecto al sistema judicial y sus servicios; iniciativas y avances en la constitución de regímenes jurídicos y legales interamericanos que faciliten la cooperación, y ayuden a enfrentar desafíos comunes para la seguridad (por ejemplo drogas, terrorismo, entre otros); cooperación internacional al servicio de las reformas en el sector justicia.

Finalmente, cerrando estas observaciones iniciales sobre el de contexto, cabe advertir que en las últimas décadas los momentos relevantes para el proceso de modernización de la justicia en Chile están marcados por constelaciones complejas, en las que interactúan individuos, pequeños grupos, actores institucionales gubernamentales y no gubernamentales, y actores internacionales¹⁰. De la interacción entre contextos, actores y oportunidades, van surgiendo iniciativas oficiales y no oficiales que tienen repercusión en el proceso de modernización de la justicia.

⁹ Peña, Carlos, "Informe sobre Chile", Correa, Jorge (ed.), *Situación y Políticas Judiciales en América Latina, Cuadernos de Análisis Jurídico*, Universidad Diego Portales 1993; Vargas, Juan E. y E. Correa, *Diagnóstico del Sistema Judicial Chileno. Antecedentes para su modernización*, CPU, Santiago 1995; Vargas, Juan Enrique, "La reforma a la justicia criminal en Chile: el cambio del rol estatal", en: *Cuadernos de Análisis Jurídico*, 1998, 92-94.

¹⁰ Sobre las dimensiones nacionales del tema Vargas entrega una excelente descripción de actores, motivos e interacciones (Vargas 1998, 80-125).

En este estudio, el relato de las iniciativas de modernización de la justicia chilena comienza en la fase final del gobierno Militar¹¹, y abarca los tres primeros gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia: el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), el segundo gobierno de Eduardo Frei R. (1994-2000), y el tercer gobierno de Ricardo Lagos E. (2000-2006). Ese marco político de los períodos presidenciales encuentra su justificación en el fuerte presidencialismo del país, pues todas las iniciativas relevantes desde la perspectiva de las políticas públicas, generadas o no por actores gubernamentales, encuentran en el poder Ejecutivo la vía natural de realización. Por lo tanto, los actores gubernamentales son el eje en torno al cual se articulan iniciativas, innovaciones y reformas y políticas públicas¹².

¹¹ Cabe advertir que respecto a los temas de la justicia el cambio de régimen político marca un hito relevante, pero no por ello hay que pasar por alto ciertas iniciativas que se venían de antes.

¹² Explicaciones institucionalistas, procedimentales e históricas sobre el particular en Chile y otros estados de A. Latina, véase Arturo Valenzuela y J. Hartlyn, “La democracia en América Latina desde 1930”, en: Bethell (ed.), *Historia de América Latina*, vol. 12, Cambridge 1998. Para graficarlo de forma concreta, actualmente todas las iniciativas legislativas o que impliquen gastos deben ser iniciadas por Ejecutivo. De allí que todas las iniciativas tengan que pasar por el Ejecutivo, los ministerios y sus equipos asesores.

I.2 ANTECEDENTES PREVIOS

En primer lugar cabe destacar la constitución del Grupo de Estudios Constitucionales, opositor al Régimen Militar, que funcionó desde 1979. El Grupo fue continuador de la línea de crítica al sistema judicial chileno que iniciaron intelectuales destacados, tales como Eduardo Novoa M., y de las iniciativas de reforma que trató de introducir el Ministerio de Justicia durante el gobierno de la Unidad Popular (especialmente en el periodo del Subsecretario José Antonio Viera-Gallo, 1972). Este grupo diagnosticó una crisis del sistema judicial, declaró la necesidad de estudios y diagnósticos para dar adecuada satisfacción a materias administrativas y de acceso a la justicia de los sectores más desprotegidos, y, asimismo, vio la necesidad de constituir un órgano de gobierno del sistema judicial, integrado por magistrados y personeros representativos de la vida política¹³. En definitiva, la propuesta del Grupo apuntaba a la necesidad de una política pública para el sector orientada a dotarle de eficiencia y racionalidad administrativa, por una parte, pero también del poder necesario para satisfacer los ideales de un Estado democrático de derecho. Estos planteamientos que no eran nuevos en el país, serían recogidos en el primer gobierno democrático de transición que encabezó Patricio Aylwin¹⁴.

En las esferas gubernamentales, la promulgación de la nueva Constitución de 1980 generó la necesidad de modificar normas e instituciones, y desde esa perspectiva debe ser considerada como un antecedente relevante. La ley 18.857 de 1989 introdujo gran cantidad de modificaciones en el Código de Procedimiento Penal de 1906, las que estuvieron orientadas a proteger las garantías de los inculpados y agilizar los trámites para reducir la duración de los procesos¹⁵.

¹³ Grupo de Estudios Constitucionales, “Reforma al Poder Judicial, registros electorales, observaciones al proyecto Ortúzar”, en: *Boletín Informativo*, Nr.3, Santiago 1979, 7; Peña 1993, 415.

¹⁴ Urzúa, Paula, “El uso del conocimiento en el caso de la reforma procesal penal”, en: *Revista de Estudios Sociales*, Nr. 104, 2000, 128-129.

¹⁵ http://colegioabogados.org/normas/leyes/19047-modifica_leyes_derechos_personas.htm (05.05.20049); http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/ddhh/CH_4.htm (05.05.20049) El impacto que dicha reforma tuvo en aquel momento en el cambio de las estructuras procesales penales de nuestro país fue mínimo (Riego, 1998, 12).

Otro hecho importante fue el predominio de profesionales de gran preparación en la coalición que gobernó el Estado chileno durante la década de 1980¹⁶. Ellos lideraron un proceso de modernización de profundo impacto para el futuro del país, que tuvo gran repercusión en la marcha del sistema de administración de justicia¹⁷. Las iniciativas de modernización consistieron principalmente en diagnósticos realizados por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), el Ministerio de Justicia y algunas unidades académicas de las universidades tradicionales. Hubo mediciones de la capacidad de gestión del sistema de administración de justicia que arrojaron evidencias sobre serios problemas de funcionamiento. Se estimó los efectos positivos que tendría la introducción de los instrumentos informáticos en el sistema, particularmente en la gestión de los tribunales de justicia¹⁸.

En 1983, el Ministerio de Justicia tomó la iniciativa de estudiar el estado de la administración de justicia con el propósito de introducir innovaciones orientadas a incrementar su eficiencia¹⁹. Se encargó estudios a las escuelas de economía e ingeniería de la Universidad de Chile y de la Universidad Católica de Valparaíso, con el objeto de contar con conocimientos técnicos para abordar el tema, y se ejecutó un proyecto de informatización de los tribunales²⁰. Los estudios detectaron un alto grado de informalidad en la organización del trabajo del despacho judicial, alta rotación de personal, deficiente sistema de manejo de la información y pocas personas preparadas, dedicadas a tareas administrativas. Además se detectó que había una enorme acumulación de causas, el número de las causas en tramitación era cada vez mayor²¹. Todo lo anterior indicaba que para evitar el colapso del sistema era necesario iniciar profundas reformas, examinar y perfeccionar los procedimientos, mejorar la administración, capacitar al personal, incrementar la especialización de los jueces, “es indudable que lo que se requiere es cambiar la

¹⁶ Véase Valdívieso, Patricio, “Liderázgos, Democracia y Formación Política Ciudadana”, en: *Revista de Estudios Sociales*, Nr. 107, 2001.

¹⁷ Especialmente durante el período de la Ministra Mónica Madariaga, a mediados de la década de 1980.

¹⁸ En aquellos tiempos, ODEPLAN calculaba que el 40% del trabajo de los jueces quedaría liberado gracias a la informatización.

¹⁹ Véase Haeussler, María J., “Actividades de apoyo de la administración de justicia en Chile”, en: *Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial*, vol. 2, Santiago 1991; Peña 1993, 400, Vargas 1998

²⁰ Pica, Gonzalo, “Informática aplicada a la gestión de tribunales: la experiencia chilena”, en: *Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial*, vol. 2, Santiago 1991; Vargas 1998, 68.

²¹ Peña 1993, 402.

tecnología de producción del servicio, adoptando todas las medidas que propenden a la agilización de procesos”²². Por su parte, la Pontificia Universidad Católica de Chile, en convenio con ODEPLAN, ejecutó un proyecto de investigación para evaluar los sistemas informáticos de gestión de los tribunales²³, y ello representó un paso para la introducción de la informática en el sistema de administración de justicia²⁴.

Poco antes de producirse el advenimiento del primer gobierno de la Concertación, otras iniciativas en la misma línea de racionalización y modernización técnica deben ser consignadas, no obstante haber sido parciales, y en caso alguno haber obedecido a una concepción integral de reforma del sistema judicial²⁵. Entre ellas cabe destacar la creación de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, el 10 de marzo de 1990, cuya función fue elaborar presupuestos y administrar el Poder Judicial. Esta Corporación pasó a quedar dirigida por la Corte Suprema. No obstante favorecer tendencias corporativas, la reforma fue importante desde el punto de vista de los pasos que se estaban dando en la dirección de modernizar la gestión y la administración del sistema de justicia²⁶.

En síntesis, respecto a las iniciativas oficiales de la década de 1980, se observa que ellas fueron un correlato de un conjunto global de políticas públicas desarrolladas por el gobierno militar, y tuvieron el propósito de racionalizar e incrementar la eficiencia del sistema de administración de justicia²⁷. En esta línea,

²² Peña 1993, 403.

²³ Hay publicaciones: Universidad Católica de Valparaíso, Proyecto Racionalización del Proceso Judicial. Estudio Jurídico Estadístico para la Proposición de Reformas Procedimentales, Santiago/Valparaíso 1987; ODEPLAN/UC, Aplicación de sistemas informáticos a la gestión de los tribunales de justicia, Santiago 1986.

²⁴ Peña 1993, 404-406.

²⁵ Concepciones integrales de reforma y modernización de la justicia, tal como se observa más adelante, en la década de 1990, en la medida que se van articulando actores en torno determinados escenarios y oportunidades, provienen de tiempos más remotos, del período del primer gobierno demócratacristiano (1964-1970), asimismo de intelectuales y partidarios del gobierno e la Unidad Popular (1970-1973). Tales visiones y concepciones sobrevivieron durante el autoritarismo en académicos que estuvieron fuera de las universidades, incluso fuera del país, en la oposición al régimen militar.

²⁶ División del trabajo, introducción de técnicas modernas de administración que se habían venido introduciendo en las instituciones del estado desde ODEPLAN y el Régimen militar (véase estudio de González, Alejandra y otros, *Enhancing the Political Feasibility of Health Reform, The Chile Case*, <http://www.conicyt.cl/fondecyt/gestudios.html>, 20 de Junio 2000). Otras iniciativas son abordadas por Vargas, 1998, 67-68.

²⁷ Peña 1993, 409-410.

esas políticas eras coincidentes con los esfuerzos e iniciativas de los gobiernos anteriores.

Cabe observar, por otra parte, que se procedía por medio de diagnósticos hechos con modernas metodologías de las ciencias sociales. En este sentido, su mérito radica en ser un esfuerzo realista de reforma que intentó asentarse en diagnósticos empíricos y metodológicamente consistentes.

En las postrimerías del gobierno militar, esta vez desde las esferas no gubernamentales y opositoras del mismo, destacaron las iniciativas de la Corporación de Promoción Universitaria (CPU). En 1987, en su interior nació un grupo de derecho, integrado por destacados académicos chilenos, que tuvo por finalidad estudiar y reflexionar sobre temas jurídicos de interés²⁸. En 1988, en torno al tema de la cultura jurídica, se realizó un seminario muy relevante por sus consecuencias futuras; el profesor Agustín Squella presentó una serie de hipótesis sobre la crisis del sistema judicial y de la cultura jurídica, comentadas y discutidas²⁹. Esta iniciativa dio lugar a una rica reflexión que, junto a otros factores, estimuló nuevos esfuerzos académicos y políticos por mejorar el sistema de justicia³⁰. A partir de los conocimientos y experiencias adquiridas, la CPU accedió a la ejecución de un proyecto financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), entre abril de 1989 y septiembre de 1990³¹.

²⁸ El grupo de derecho estuvo integrado por abogados y académicos que participaban regularmente en la propia CPU, de las universidades Católica de Chile, de Valparaíso y Diego Portales; entre ellos Francisco Cumplido, quien sería futuro Ministro de Justicia del gobierno de Patricio Aylwin. Más tarde se integró el magistrado Hernán Correa de la Cerda, Director del Instituto de Estudios Judiciales. El grupo desarrolló tres temas: la cultura jurídica chilena, la docencia jurídica y la investigación penal.

²⁹ El seminario tuvo el mérito de fomentar el vínculo de temas jurídicos con temas sociológicos y políticos, por ejemplo la relación de temas estructurales del sistema de administración de justicia con el entorno político y estatal, la importancia de la enseñanza del derecho y de la formación de los jueces. Los resultados del seminario fueron publicados A. Squella, A. (ed.), *La Cultura Jurídica Chilena*, Santiago: CPU 1992 (reimpresión).

³⁰ Sobre el tema informan muy bien los trabajos de Peña 1993 (citado), y “Hacia una caracterización del Ethos Legal: de nuevo sobre la Cultura Jurídica”, en Squella, A., *Evolución de la Cultura Jurídica Chilena* (ed.), CPU, Santiago 1994 (re-edición), 23-150.

³¹ El programa, denominado “De Capacitación, formación, perfeccionamiento y política judicial” tuvo los siguientes objetivos: generar mayor conocimiento del Poder Judicial para colaborar en la formulación de propuestas destinadas a mejorar; establecer bases teóricas y prácticas que sirvieran al desarrollo futuro de la capacitación judicial; promover mayor grado de conocimiento de los funcionarios del Poder Judicial, con el objeto de favorecer su promoción dentro del sistema judicial y por esta vía estimular el incremento de la calidad de sus funciones (Vargas 1998, 83)

Cabe destacar este proyecto exploratorio dentro de este recuento cronológico de antecedentes, porque a partir del mismo surgieron iniciativas relevantes para la modernización de la justicia. Asimismo, la buena administración del proyecto se tradujo en investigaciones serias, por ejemplo sobre gestión y recursos³². Por otra parte, importancia no menor tuvo el hecho que la iniciativa de la CPU comenzara a generar una dinámica entre los magistrados³³. Había magistrados inquietos que se interesaban por las actividades de la Asociación de Magistrados, en relación con encuentros académicos y de extensión organizados por el Instituto de Estudios Judiciales³⁴. Sumariamente, todas las iniciativas indicadas y las interacciones a que dieron lugar generaron sinergias y condiciones favorables para el avance posterior de la modernización.

³² Véase Yañez, José, “La asignación de los recursos estatales para la administración de justicia en Chile”, en: CPU, *Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial*, vol. 3, Santiago 1991.

³³ Entre los jueces había personas motivadas por mejorar los procedimientos, elevar los estándares de la actividad profesional, mejorar el sistema de calificaciones y ascensos, incrementar los grados de eficiencia, entre otros.

³⁴ Fundado y dirigido por Hernán Correa de la Cerda. Desde la perspectiva de los jueces, la iniciativa de la CPU era un nuevo espacio para poder perfeccionarse, profesionalizarse y aumentar la autonomía.

I.3 GOBIERNO DE PATRICIO AYLWIN (1990-1994)

Un momento importante, desde la perspectiva de este estudio, es el advenimiento del primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, y la primera etapa del gobierno presidido por Patricio Aylwin A. (1990-1993)³⁵.

Una iniciativa oficial muy relevante del gobierno de Aylwin fue la creación de la Comisión de Verdad y Reconciliación, en abril de 1990, con el propósito de investigar rigurosa y objetivamente las violaciones a los derechos humanos ocurridas en Chile entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990, recomendar medidas de reparación y reivindicación, y sugerir acciones legales y administrativas para prevenir la comisión de delitos semejantes. Aylwin tuvo especial cuidado por integrarla con personalidades destacadas del campo académico y jurídico, quienes contaron con un buen equipo técnico de trabajo³⁶. Las actividades de esta Comisión, que se extendieron hasta febrero de 1991, consistieron en elaborar un detallado informe jurídico y ético-político sobre las violaciones de los derechos humanos y su contexto político, y hacer recomendaciones para avanzar en la verdad y la justicia. La Comisión hizo uso de un método riguroso para estudiar los casos de detenidos desaparecidos, los contextos de esas desapariciones, el papel desempeñado por el sistema de administración de justicia en Chile y las perspectivas de distintos actores frente a estos hechos. Asimismo, la Comisión argumentó normativamente desde los avances de la comunidad internacional en materia de derecho de los derechos humanos, y desde el propio marco constitucional y legal del país. La seriedad del informe queda de manifiesto, asimismo, en las cuidadosas definiciones

³⁵ Cabe hacer notar que Chile iniciaba el camino de una transición democrática que resultaría ser compleja. Internamente, las nuevas elites políticas que gobernaban el país debían administrar la transición política, las demandas heterogéneas de diversos sectores, algunos postergados durante un largo período de tiempo, y conciliar eso con los objetivos del crecimiento económico. Desde el punto de vista externo, uno de los grandes desafíos para el primer gobierno concertacionista consistía en reinsertar políticamente al país en la escena internacional, concluyendo, de este modo, años de aislamiento internacional, marcados por la condena al gobierno de la Junta Militar en materia de derechos humanos. El problema era complejo, ya que había una tensión manifiesta la dirección de las Fuerzas Armadas y el recién instalado gobierno, a lo que se añadía el accionar de grupos de extrema izquierda y su impacto en los medios de comunicación y en la opinión pública. Estos problemas podían poner en jaque la gobernabilidad del país.

³⁶ Raul Rettig G., Jaime Castillo V., José Luis Cea E., Mónica Jiménez, Ricardo Martín, Laura Novoa V., Gonzalo Vial C., y José Zalaquet D.

conceptuales respecto a un tema que, en aquellos tiempos, era objeto de gran debate nacional, y en la vinculación de esos conceptos con la reconstrucción de hechos y casos. La iniciativa no tuvo impacto inmediato, en cuanto al propósito para el cual fue creada, el avance en la verdad para la justicia y reconciliación en el país. No obstante, se puede reconocer en ese trabajo y sus frutos, el Informe elaborado por la Comisión, impulsos relevantes para la modernización del sistema judicial chileno con posterioridad. El primer impulso consiste en la rigurosidad y el método para abordar el tema, lo que hace del informe un excelente precedente para investigaciones empírico-jurídicas, con diagnósticos, análisis de situación, y marcos normativo-conceptuales vigentes a nivel mundial. En Chile no hubo investigaciones de ese tipo con anterioridad. El segundo impulso consiste en vincular los avances normativos internacionales del derecho de los derechos humanos con la descripción y el análisis de los delitos que se cometieron en Chile, dejando establecido con ello un precedente de enorme trascendencia para avances posteriores en el campo normativo y de la jurisprudencia en los tribunales chilenos. El tercer impulso consiste en haber dejado de manifiesto la enorme cantidad de violaciones y delitos que se cometieron y quedaron en la impunidad por el deficiente funcionamiento y los malos procedimientos del sistema de administración de justicia en el período 1973-1990³⁷.

La Comisión Rettig y la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, creada una vez que terminaron los trabajos de la anterior, recomendaron revisar el ordenamiento jurídico chileno con el fin de promover reformas para una mejor protección de los derechos fundamentales, especialmente en el procedimiento penal. En 1992, la Comisión convocó a la comunidad jurídica y académica a emprender investigaciones sobre el proceso penal y hacer propuestas, y ello dio lugar a varios trabajos³⁸.

³⁷ Testimonio de todo lo anterior: *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*, 2 vols., Santiago 1991. En relación a los puntos anteriores, cabe observar que en la investigación participaron personas que desde ese entonces comenzaron a ejercer influencia y liderazgo en el proceso de modernización del sistema de administración de justicia en Chile.

³⁸ Hubo un sistema de concurso y las investigaciones seleccionadas fueron presentadas en un seminario internacional desarrollado en 1994. Entre ellas hubo un estudio empírico de seguimiento de causas penales de robo y hurto, realizado por el Instituto Libertad y Desarrollo, un trabajo del Centro de Estudios del Desarrollo (CED) que comprende un análisis normativo y conceptual de normas internacionales y constitucionales que consagran garantías procesales, un análisis crítico del procedimiento penal, y un estudio empírico de una muestra de procesos por robo y hurto, a través del cual se evidenciaba el poco uso de prácticas de garantías en la práctica procesal de los tribunales; un trabajo del Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, con evidencia empírica y propuestas para la reforma del sistema;

Una segunda iniciativa relevante fue la ley 19.047 del 01 de febrero de 1991 que asumió explícitamente la tarea de adecuar la legislación chilena a las normas internacionales de derechos humanos³⁹. Se trataba de una ley que ampliaba las garantías del debido proceso y cuyas disposiciones eran aplicables al tratamiento de las personas que se encontraban detenidas por razones políticas y de lucha armada.

Por otra parte, la cobertura mediática del informe Rettig y la controversia que generó entre diversos actores políticos influenciaron la discusión respecto al resto del programa de reformas del sector justicia que quería desarrollar el gobierno de Aylwin⁴⁰. En efecto, a partir del momento en que el Presidente Aylwin dio a conocer de forma oficial el contenido del Informe, en marzo de 1991, comenzó una larga polémica, en la cual participaron actores políticos y judiciales. La Corte Suprema reaccionó una persistente oposición a cualquier intento de reforma del sistema de administración de justicia que se pretendiera hacer desde el gobierno⁴¹.

El Programa del Primer Gobierno de la Concertación se comprometió con amplias reformas del sistema judicial chileno, al se le criticaba por defectos y responsabilidades que tuvieron consecuencias negativas para el país en las décadas de 1970 y 1980⁴². De hecho, según se ha indicado, numerosos temas ya habían sido objeto de investigación, debate y reflexión académica en los círculos de juristas de la oposición, desde fines de la década de 1970, y había propuestas para la modernización de la justicia; tales eran, por ejemplo, el diseño de un sistema moderno para el estudio de necesidades judiciales; acciones del estado en favor de la integración de la comunidad nacional a la vida jurídica, énfasis en la defensa de sectores vulnerables, creación del Consejo Nacional de la Justicia compuesto por altos magistrados y actores no judiciales, entre otras⁴³.

un estudio de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso sobre la proyección de los derechos de las personas en el proceso penal.

³⁹ Contenidos véase: http://colegioabogados.org/normas/leyes/19047-modifica_leyes_derechos_personas.htm; http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/ddhh/CH_4.htm (04.02.2001).

⁴⁰ Eyzaguirre, Cristobal, *Leyes Cumplido*, Ed. Conosur Ltda., Santiago 1991, 81-111; Urzúa 2000, 134.

⁴¹ Argumentando - en palabras de su presidente de entonces, Enrique Correa Labra - que "... la independencia es la más grande de las bases fundamentales del Poder Judicial (y que) en los momentos presentes se siente seriamente amenazada, mediante el estudio de reformas que se denominan del Poder Judicial.", *El Mercurio*, "Independencia del Poder Judicial está seriamente amenazada", 07.01.1992.

⁴² Véase Eyzaguirre 1991; Vargas 1998, 74.

⁴³ Antecedentes especialmente importantes para la elaboración de este programa son los esfuerzos de investigación realizados por algunas organizaciones no gubernamentales, tales como

El Programa operacionalizaba en forma de iniciativas de reforma el conocimiento acumulado por diversas vías, tales como las reflexiones del Grupo de Estudios Constitucionales, las investigaciones del equipo de juristas vinculados a la CPU y aquellas realizadas en el Instituto de Estudios Judiciales, entre otros. Por lo tanto contenía elementos para una reforma integral del sistema judicial chileno. Las propuestas específicas eran las siguientes: la creación de un Consejo Nacional de la Justicia para fijar la política judicial, el que debía estar integrado por representantes de distintos poderes públicos, el Colegio de Abogados y las facultades de derecho; el establecimiento de mecanismos ágiles y flexibles en los tribunales, de manera que la justicia fuera accesible a todas las personas; el perfeccionamiento del Servicio de Asistencia Judicial para el servicio gratuito; la creación progresiva de tribunales comunales⁴⁴, tribunales especializados en asuntos de familia y más tribunales para dar cobertura a los requerimientos de justicia en materia laboral y de menores; medidas para la autonomía económica y funcional del Poder Judicial; la Corte Suprema mantendría la superintendencia de todos los tribunales, excepto aquellos que tuviesen autonomía constitucional; los tribunales militares estarían sujetos a la superintendencia de la Corte Suprema; el perfeccionamiento de la carrera judicial, estableciéndose una Escuela de Jueces para esos efectos; la creación de la policía judicial dependiente del Poder Judicial; el establecimiento del Ministerio Público para las causas penales en primera instancia, quedando separadas las funciones de juez investigador de las del juez sentenciador; la modernización del sistema carcelario y penitenciario a fin que esos sistemas cumplieren la función de rehabilitar delincuentes, mediante la implementación de procesos de reeducación y regímenes para menores en situación irregular; la introducción de garantías de inamovilidad de los jueces para su independencia frente a otros poderes y la especialización de las competencias; la separación de las funciones de casación – destinadas a determinar la justa interpretación del derecho – de las funciones administrativas, de la política judicial y del nombramiento de ministros y fiscales de la Corte Suprema; la integración a los tribunales de

la Academia de Humanismo Cristiano, y el trabajo del Grupo de Estudios Constitucionales, conocido como *Grupo de los 24*, que, según se indicó, reunía a un destacado grupo de juristas opositores del gobierno de la Junta Militar (más antecedentes Vargas 1998, 74-75).

⁴⁴ Estas ideas venían siendo propuestas en el país desde hacía bastante tiempo. En la década de 1960 y al comenzar la de 1970, por ejemplo, con el propósito de mejorar la situación de acceso de los sectores más vulnerables, se trató de impulsar proyectos de justicia vecinal y de mejorar la asistencia judicial gratuita (Osses, Aida, *Pobreza y Acceso a la Justicia*, 45). Los motivos continuaron siendo válidos con posterioridad, especialmente la falta de procedimientos ágiles para facilitar el acceso de la justicia de los sectores carentes de recursos y de información.

profesionales especializados en materias específicas; la generación de formas de participación de los ciudadanos en procesos de menor cuantía; la revisión y modernización de los procedimientos civil y penal; la edad límite de 75 años para la jubilación de miembros de la Corte Suprema; la tecnificación y la modernización de los procedimientos, actuaciones y archivos judiciales, mediante la incorporación de la informática.

En definitiva, el Programa era una iniciativa oficial de enorme importancia para dar un marco orientador al proceso de modernización del sistema judicial. Allí quedaban marcadas claras distinciones entre el ámbito jurisdiccional de la judicatura, con gran autonomía, y los ámbitos de la administración de la política judicial y de los nombramientos de los miembros de la más alta jerarquía. Los últimos ámbitos quedaban entregados al Consejo Nacional de la Justicia⁴⁵, concebido como órgano encargado de la política judicial, participante en la designación de miembros titulares de la Corte Suprema, promotor de la independencia y del buen funcionamiento del Poder Judicial, y encargado del ejercicio de tuición y dirección superior de los organismos auxiliares del mismo⁴⁶.

No obstante la inviabilidad del Programa, según veremos, se debe reconocer en el mismo un impulso para iniciativas que pasarían a ser de enorme repercusión en la modernización del sistema de administración de justicia. Tal es el caso de la Academia Judicial por ejemplo, cuyo propósito sería dar formación especializada a los jueces y promover la autonomía de los mismos en el Poder Judicial. El problema de la autonomía interna era considerado un asunto muy grave, con muchas consecuencias negativas, según había quedado de manifiesto en la práctica, durante las últimas décadas⁴⁷.

En la primera mitad de la década de 1990, en un escenario de apertura política hubo un contexto favorable para la expresión de críticas, proposiciones y la implementación de numerosas innovaciones, algunas acertadas y otras que fracasaron. El período estuvo marcado por el tema de la transición política y el

⁴⁵ Peña 1993, 414.

⁴⁶ Un representante del Ministerio de Justicia de entonces, Manuel Guzmán Vial, aseguraba que dicho organismo llenaría "...vacíos importantes dentro de la estructura judicial ya que se trata de una instancia de alto nivel jurídico político, en la cual los magistrados tendrán una etapa de intercambio, con representantes calificados del poder público para analizar los problemas de la justicia, la política judicial y para tener un elemento decisorio en el nombramiento de los ministros de la Corte" (Majluf, Vivian y De Martín, Isabel, "Coincidencias y discrepancias en planes de reforma Judicial", *El Mercurio*, 27.01.1991).

⁴⁷ Correa de la Cerda 1991, "Proposiciones para una Escuela Judicial en Chile", en: Valenzuela, E., *Proposiciones para la Reforma Judicial*, CEP, Santiago 1991, 286-288.

manejo prudente de la economía, y destacaron numerosos actores que tenían interés por la innovación y el cambio. Este fue un ambiente propicio para iniciativas oficiales y no oficiales de modernización de la justicia, muchas de las cuales no fueron viables por falta de conocimientos, de experiencia y de realismo político.

En los actores gubernamentales, académicos y privados influyentes había posiciones críticas respecto a la justicia chilena por diversos motivos (económicos, políticos, experiencias personales, etc.)⁴⁸. Las principales observaciones críticas referidas al sistema de administración de justicia, respecto a las cuales estaban todos más o menos de acuerdo, eran las siguientes: alta dosis de corporativismo y verticalismo piramidal, distancia de la sociedad, ensimismamiento que no favorecía la toma de conciencia de los problemas y las vías para solucionarlos, malos procedimientos, forma extremadamente positivista de justificar los fallos, excesivo apego a rituales, excesivo burocratismo, falta de recursos y de infraestructura⁴⁹.

En el escenario descrito, algunos actores socio-políticos pasaron a constituirse en gestores de iniciativas de cambio y modernización, comenzaron a interactuar en torno a las iniciativas, y de este modo se fue avanzando hacia algunos consensos en el tema de la reforma judicial. En otras palabras, algunos actores que podían divergir en numerosas materias, por ejemplo la evaluación política del período, comenzaron a coincidir en la necesidad de la modernización de la justicia. El proceso de convergencia se fue dando en torno a hechos objetivos, como es el mal funcionamiento del sistema judicial chileno y las consecuencias negativas que ello acarrearía, iniciativas muy concretas que desarrollaron los actores no gubernamentales y el gobierno de Aylwin, acontecimientos inesperados, desencadenantes, y espacios y oportunidades que se iban abriendo en un medio ambiente nacional cada vez más complejo, competitivo y dinámico, por los efectos de tendencias internas y externas de contexto, ya expuestas, que presionaban por la modernización⁵⁰. Los agentes más activos, como veremos, eran políticos, académicos, empresariales y judiciales⁵¹.

⁴⁸ Las críticas venían del período anterior: en la primera mitad de la década de 1980, en parte como consecuencia de la crisis económica, aumentó el número de casos en los tribunales, y la falta de capacidad del sistema de administración de justicia quedó en evidencia, especialmente la lentitud y la falta de especialización del sistema. Por otra parte, los opositores del gobierno Militar criticaban la incapacidad del sistema para dar protección a los derechos humanos.

⁴⁹ Mayor precisión en Valenzuela, E. (coordinador), "Introducción", en *Proposiciones para la Reforma Judicial*, CEP, 1991, 11-140; Vargas 1998, 69-72.

⁵⁰ A estos corresponden la globalización, el crecimiento económico, la diversificación social, el cambio institucional, entre otros; mayor desarrollo del tema en Valdivieso, Patricio, "Estado e

Apenas comenzaba el gobierno de Aylwin, una expresión de lo anterior fue la actividad del Centro de Estudios Públicos (CEP), de filiación liberal y muy cercano al empresariado chileno (sobre perfil, objetivos y recursos del CEP, véase capítulo 3). En abril de 1990, esa entidad organizó una Comisión de Estudios del Sistema Judicial, compuesta por académicos de distintas universidades y tendencias políticas y magistrados. El objetivo fue analizar temas relevantes relacionados con el Poder Judicial, en relación a las propuestas que se encontraban ya planteadas en el programa del primer gobierno de la Concertación, y proponer soluciones frente a los problemas⁵². La agenda de trabajo consistía en reuniones quincenales, donde se abordaban temas específicos relativos a la organización del sistema judicial: Corte Suprema, fundamentación de sus sentencias, ámbito de su competencia y funciones de sus ministros; sistema de designación de miembros de los tribunales; acceso a la justicia, juzgados comunales; análisis crítico de usos y prácticas judiciales, y proposiciones para mejorar la eficiencia; Consejo Nacional de la Magistratura, ventajas e inconvenientes para su establecimiento en Chile. De modo muy concreto, la Comisión encomendó seis trabajos de investigación a algunos de sus miembros, referidos a los siguientes temas: labor jurisdiccional de la Corte Suprema; contenido de la Ley Orgánica Constitucional del Poder Judicial; selección, nombramiento, calificación y ascenso de los jueces; proposiciones para una Escuela Judicial en Chile; el Consejo de la Magistratura en el Derecho Comparado; encuesta aplicada a actores representativos sobre el funcionamiento del Poder Judicial. El resultado fue un conjunto de proposiciones que se hicieron públicas en abril de 1991⁵³: la constitución de una Comisión de Designación de integrantes de la Corte Suprema; radicar todas las materias constitucionales en el Tribunal Constitucional; reducir el recurso de queja a materias disciplinarias y especializar las Salas de la Corte Suprema; simplificar el recurso de casación y eliminar la presencia de ministros de la Corte Suprema en órganos distintos, salvo

Integración: movimientos de larga duración, noción de estado y preguntas de investigación”, en: *Revista de Ciencia Política*, 24 (2), 2003, 15-22.

⁵¹ En la práctica, en Chile, la línea demarcadora entre estos distintos tipos de actores resulta ser tenue, por cuanto la división del trabajo no es muy clara y la movilidad de las elites es alta. Un actor académico puede aparecer en algún asunto como profesor universitario, en otras dimensiones puede moverse como funcionario del gobierno o empresario y viceversa.

⁵² En la Comisión Participaron: Eugenio Valenzuela S., Enrique Barros B., José Luis Cea E., Hernán Correa de la Cerda, Juan Ignacio Correa, Nancy de la Fuente H., Juan Carlos Dörr Z., Manuel Guzmán V., Marcos Libedinsky T., Carlos Peña G., Guillermo Pumpin B., Pablo Ruiz-Tagle V., Mario Verdugo M., Felipe Vian C. (Valenzuela, 1991, 11).

⁵³ Los resultados pueden ser consultados en el trabajo editado por Valenzuela (1991).

el Consejo de Seguridad Nacional; eliminar abogados integrantes de tribunales superiores⁵⁴; la creación de juzgados de paz vecinales para pequeñas causas, en lugar de juzgados de policía local; medidas para eliminar malas prácticas judiciales⁵⁵. No obstante la preparación profesional de quienes participaron y la validez sus estudios y puntos de vista, los resultados se limitaron a un documento de consulta⁵⁶.

Otra iniciativa coetánea fue la constitución de la Asociación de Política Criminal, cuya importancia radica en haber aglutinado a sectores progresistas del pensamiento jurídico nacional en torno a la idea de la reforma en el sector. En su manifiesto de 1991 demandó el diseño de un proceso penal moderno que contemplara garantías exigibles en el estado constitucional democrático, y que racionalizara el uso de los recursos disponibles. De manera muy concreta hizo ver la necesidad del diseño de un proceso penal moderno que contemplase las garantías mínimas exigibles a cualquier estado democrático de derecho y que resultara racional en términos de ordenar los recursos disponibles a la consecución de los objetivos buscados. Se afirmaba, asimismo, que nadie podía negar la necesidad urgente de elaborar un nuevo proceso penal que reuniese ciertas características, tales como ser un proceso contradictorio, en que se garantizara la independencia del tribunal sentenciador, diferenciándosele del órgano investigador y acusador; el proceso debía desarrollarse en forma oral y con una intervención inmediata del tribunal; debía basarse en la presunción de inocencia; todas las actuaciones debían ser públicas, y debían ser realizadas dentro de plazos razonables, quedando restringidas al máximo las perturbaciones a la libertad de los inculpad⁵⁷.

Con el objeto de ir concretando algunos puntos del programa del primer gobierno de la Concertación, el Gobierno de Aylwin formó una comisión asesora para elaborar un amplio catálogo de proyectos de ley. Las principales propuestas fueron la creación de un Consejo Nacional de la Justicia⁵⁸ y del Defensor del

⁵⁴ Sobre Corte Suprema véase cap.2.

⁵⁵ Vargas 1998, 74-75.

⁵⁶ Es posible que ello se debiera a los siguientes factores: falta de vínculos entre los miembros del grupo y quienes estaban en condiciones de participar en procesos de toma de decisión o el momento político chileno de gran polarización.

⁵⁷ Vargas 1998, 81.

⁵⁸ Para proponer la política judicial y designar los ministros de la Corte Suprema y de la administración del sistema judicial, integrado por representantes del Poder Judicial y de otros poderes del estado.

Pueblo⁵⁹, el aumento del número de ministros de la Corte Suprema, con la integración de un tercio de sus miembros por personas ajenas a la carrera judicial, y la especialización de sus salas por materias; la ampliación del ámbito de la casación y la limitación del recurso de queja a problemas disciplinarios y no jurisdiccionales; la creación de la Escuela Judicial para la preparación de jueces y perfeccionamiento de funcionarios, quedando vinculada la capacitación a la carrera funcionaria; el aumento de la transparencia y de la objetividad de la carrera funcionaria; la creación del Servicio Nacional de Asistencia Jurídica, con el fin de favorecer el acceso de los sectores más desprotegidos al sistema judicial y de asumir las funciones de las corporaciones judiciales que brindaban ese servicio; la creación de juzgados vecinales destinados a resolver pequeñas causas mediante un procedimiento desformalizado y ágil; la ampliación de procedimientos de arbitraje para descargar a la justicia ordinaria de causas complejas, para las cuales los actores involucrados contaban con recursos, perfeccionando el sistema de juicio arbitral y creación del arbitraje institucional; la creación del Ministerio Público, con autonomía y patrimonio propio, a cargo del Fiscal Nacional designado por el Presidente y el Senado, con fiscales en primera instancia para iniciar la acusación criminal de determinados delitos, pudiendo intervenir durante la instrucción como querellante privilegiado; la eliminación de abogados integrantes y la creación de un cuerpo de jueces suplentes para las cortes y los juzgados de primera instancia; el registro de peritos judiciales y de aranceles para sus honorarios; la flexibilización del secreto del sumario; la mayor dependencia de la policía de investigaciones de los jueces del crimen⁶⁰.

La iniciativa de crear un Consejo Nacional de la Justicia como una piedra angular de la reforma del sistema judicial llevó a que la discusión pública se centrara en el tema del gobierno del sistema judicial, la Corte Suprema, quedando de lado numerosos proyectos relevantes.

Cabe recordar, asimismo, que en ese entonces existía en el país una fuerte controversia en torno al tema de la reapertura de causas sobre detenidos desaparecidos, y respecto a otras violaciones a los derechos humanos cometidos durante el período del gobierno de la Junta Militar. Los integrantes de la Corte Suprema se sentían fuertemente cuestionados, amenazados, y optaron por ejercer

⁵⁹ Autónomo, con la función de conocer e investigar denuncias de los ciudadanos respecto al quehacer de la administración de justicia.

⁶⁰ Vargas 1998, 76-77.

una resistencia doctrinaria para evitar la reapertura de los casos⁶¹. Estos hechos generaron fricciones entre el ejecutivo y la Corte Suprema, y la propuesta del Consejo Nacional fue interpretada dentro de la Corte Suprema y entre los sectores políticos cercanos al gobierno Militar como el intento de introducir un mecanismo político sobre el Poder Judicial. En ese entonces influía en las percepciones el efecto demostración de España, país que había reformado sus instituciones en la dirección indicada⁶². Así, el proyecto fue rechazado por la Corte Suprema y la mayoría del Senado porque se le consideró una amenaza para las prerrogativas de los jueces⁶³.

En amplios sectores políticos y académicos - tales como la Unión Demócrata Independiente, Renovación Nacional, el CEP, la Universidad Católica de Valparaíso, entre otros, además del propio gobierno - había consenso en torno a la idea de constituir juzgados de paz vecinales que tuviesen competencia para conocer de asuntos locales y poblaciones en cada comuna, con el propósito de facilitar el

⁶¹ El argumento central era que la ley de amnistía, dictada por el propio gobierno Militar, impedía reabrir dichos procesos.

⁶² En España se creó ese Consejo con anterioridad. Al comenzar la década de 1990, España era referente en numerosos temas: su tipo de transición política desde el régimen franquista al régimen político democrático, numerosas reformas políticas, sociales y judiciales.

⁶³ Véase Correa, 1993, 29. Las críticas al proyecto arreciaron, encabezadas por las apreciaciones del presidente de la Corte Suprema, ya citadas más atrás, y seguidas por representantes del ámbito académico, tales como el CEP y la Universidad Católica de Valparaíso, y personeros políticos de oposición. Las críticas básicamente pueden ser resumidas en los siguientes puntos: se aseguraba que este organismo había generado resultados negativos en los países en los que se implementó, y, en ese sentido, se señalaba que la experiencia en cada uno de los casos en los que el modelo operó - entre los que destacaban Italia, Grecia, Turquía, España, Venezuela, Portugal y Colombia - habría arrojado la tendencia hacia una politización creciente de los asuntos judiciales, en razón de que la conformación del organismo hacía difícil para sus integrantes prescindir del campo político contingente; en segundo lugar, el peligro que se vislumbraba era la generación de un órgano burocrático, cuyas atribuciones ya estarían incorporadas en la Corporación Administrativa del Poder Judicial; por último, la principal aprehensión de los detractores del proyecto se basaba en la idea que este organismo podría llegar a restarle independencia al Poder Judicial, a raíz de la intervención política en la designación de magistrados, la elaboración del presupuesto y la dirección de los organismos auxiliares de las magistraturas. En ese sentido, el catedrático de Derecho José Luis Cea argüía que "...el consejo institucionalizaría un referente que se coloca por sobre el Poder Judicial, con una serie de atribuciones" y que el riesgo de politización era factible dado la conformación del cuerpo, lo que no se concedía - a juicio del académico - con la naturaleza independiente del Estado ("Alertan sobre Politización de Consejo Nacional de justicia", *El Mercurio*, 13.08.1991). Finalmente, al culminar el año 1991, el proyecto no logró generar los acuerdos necesarios en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, fue rechazado ("El Gobierno responsabiliza a Palestro y a Renovación Nacional", *El Mercurio*, 30.04.1992).

acceso a la justicia de los sectores más desposeídos y descongestionar a los tribunales de determinadas causas. Era uno de los pocos proyectos no objetados por la oposición y dada la convergencia de intereses parecía lógico que la reforma sería rápidamente despachada. Pero tampoco fue así⁶⁴.

De los proyectos oficiales restantes, fueron aprobados y legislados por el Congreso los siguientes: la restricción del recurso de queja y la desformalización del recurso de casación; la especialización de la Corte Suprema en salas; la creación de la Academia Judicial; la modificaciones en el sistema de calificaciones para la carrera funcionaria. Cabe mencionar que el estudio, la tramitación y la aprobación de esas reformas demoró varios años, y fue bajo el segundo gobierno de la Concertación, entre 1994 y 1995, cuando fueron finalmente aprobadas⁶⁵.

Adicionalmente, logros importantes fueron alcanzados en materia de justicia de menores y de mujeres, por medio de una modernización del Servicio Nacional de Menores⁶⁶ y de la promulgación de la Ley Nr. 19.325 sobre violencia intrafamiliar⁶⁷.

No obstante el consenso en torno a ciertas iniciativas de reforma, el conjunto de las primeras iniciativas oficiales fue percibido como un fracaso debido a una constelación de factores adversos. Los primeros años de la transición política resultaron no ser el mejor contexto para avanzar con un paquete de reformas tan ambicioso, en un tema donde existían fuertes intereses corporativos. Las fuerzas políticas de quienes en buena medida dependía la aprobación de las reformas estaban aún muy divididas por los temas coyunturales de la transición, y en sus percepciones estaban estrechamente vinculados a las iniciativas de reforma con las posturas ideológicas y políticas de sus gestores. Estratégicamente no era prudente centrar la atención de las reformas en el gobierno del Poder Judicial, pues alimentaba las reacciones de defensa corporativa en la Corte Suprema. Asimismo, la poco prudente conducción del tema alineó a otros actores del Poder Judicial con

⁶⁴ La hipótesis que se puede manejar para este caso es que la convergencia de intereses no dio lugar a la constitución de una voluntad común de reforma, en razón de que fueron otros los proyectos privilegiados por el ejecutivo para ser negociados con la oposición, con el objetivo de lograr su aprobación en el Congreso Nacional.

⁶⁵ Vargas 1998, 77-78.

⁶⁶ Véase SENAME: *Evaluación de las Nuevas Políticas del Servicio Nacional de Menores. 1989-1992*, Santiago 1993; Vargas/Correa 1995, 131-139.

⁶⁷ La Ley N° 19.325 entró en vigencia en 1994, y constituyó un avance al visibilizar algunas de estas problemática y su carácter público. A partir de ella se crearon programas comunales de atención a víctimas de violencia doméstica (<http://www.tercera.cl/diario/2000/04/18/t-18.11.3a.CRO.VIF.html>, 04.07.2002).

la postura de defensa de los intereses corporativos. Adicionalmente, en aquellos tiempos faltaba experiencia y conocimientos –conceptuales y normativos, empíricos, comparados- en el tema de la política judicial. Finalmente, cabe advertir que no hubo un buen desempeño comunicacional hacia la población, y por lo tanto las reformas en la justicia tuvieron poco eco visible en la ciudadanía⁶⁸.

Por otra parte, las fuerzas opositoras al gobierno de la Concertación hicieron también sus propias propuestas sobre el tema de la justicia, poniendo el énfasis en temas de eficiencia técnica que en apariencia se distanciaban de la discusión sobre el gobierno de la administración de justicia. Así por ejemplo, durante el mismo período de las discusiones y de la tramitación de las reformas impulsadas por el gobierno de Aylwin, se proponía garantizar constitucionalmente el presupuesto judicial, tal como sucedía con el de las Fuerza Armadas. Las posiciones respecto a esta propuesta estuvieron muy distanciadas, y ello hizo que no fuera viable su aprobación en el Congreso.

En síntesis, el conjunto de esfuerzos e iniciativas oficiales del gobierno de la Concertación por avanzar en la modernización del sistema de justicia no tuvo éxito, fracasó desde la perspectiva de los objetivos más inmediatos. Al mismo tiempo representa una experiencia muy importante en los actores políticos oficiales y no gubernamentales, a saber, que el complejo sistema político chileno heredado del gobierno de la Junta Militar eran necesarias la prudencia y el buen juicio político para poder avanzar con reformas. Desde esa perspectiva, la del aprendizaje político, los esfuerzos y fracasos constituyeron una condición favorable para la siguientes etapas del proceso de modernización de la justicia.

En torno al espacio que abrió el debate público sobre las iniciativas oficiales de reforma y al esfuerzo que hacían actores no oficiales por participar en el proceso, se fueron gestando nuevas propuestas en instancias no gubernamentales. Algunas de esas iniciativas seguían las mismas líneas iniciales del Gobierno de la Concertación, pero fueron generadas y discutidas de modo más pluralista y realista, y ello se tradujo avances.

Por otra parte, cabe hacer notar que en el período de la transición política chilena, los primeros años del gobierno de Aylwin, las experiencias, debates, y, en general, la producción intelectual que se habían ido generando en otros lugares de América Latina constituyeron un poderoso estímulo para la reflexión académica y

⁶⁸ Véase, por ejemplo, percepciones de Correa 1993, 27; Vargas 1998, 78.

política sobre los temas de la reforma de la justicia en Chile⁶⁹. Especial mención cabe hacer de los esfuerzos por uniformidad en los estándares jurídicos internacionales, que en el área procesal lideraba el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Los especialistas que participaban en dicha instancia propusieron modelos de códigos procesales civiles y penales para Iberoamérica, basados en los conocimientos y las modernas teorías sobre el particular⁷⁰.

En relación con los procesos, impulsos e iniciativas indicadas, algunos centros académicos chilenos realizaban investigaciones, discusiones y publicaciones sobre diagnósticos y propuestas de reforma del sistema de administración de justicia⁷¹. Así, por ejemplo, entre 1990 y 1993, desde la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso se presentaron propuestas concretas para la creación de un Ministerio Público, con el objeto de dividir la fase indagatoria y el resto del proceso penal⁷². En líneas generales, el proyecto proponía la organización del Ministerio como una entidad estatal autónoma, a cargo de un fiscal nacional,

⁶⁹ Chile fue uno de los últimos países latinoamericanos en transitar a un régimen político democrático en el período contemporáneo. Por lo tanto, numerosas preguntas que se discutían en el mundo político y académico de otros países latinoamericanos, desde fines de la década de 1970, comenzaron a generar debate público en Chile recién a mediados de la década de 1980 y con mayor fuerza al producirse la transición. A esas alturas, los debates académicos y políticos sobre modelos y estrategias de desarrollo incorporaban las variables institucionales como temas relevantes en los procesos de transición y consolidación de la democracia. En tal contexto se fue produciendo una transferencia de conocimientos y experiencias desde algunos países de América Latina a Chile, y ello fue un poderoso impulso para el avance de la discusión y de las estrategias de reforma en este último país. Especialmente influyentes fueron los estímulos procedentes de Argentina, desde donde procedían enfoques novedosos y enriquecedores para las iniciativas y discusiones en Chile. A los debates sobre temas tradicionales, respecto de los cuales había cierta reflexión, tales como temas orgánicos, de la carrera e independencia, se agregaron los de la administración de los tribunales, de los sistemas alternativos de resolución de controversias, que surgieron con fuerza en el panorama judicial latinoamericano de la década de 1990.

⁷⁰ Vargas 1998, 93.

⁷¹ En el período 1989-1994 aparecieron numerosos trabajos sobre la reforma del sistema de administración de justicia en universidades y otras organizaciones no estatales, por ejemplo la Comisión Chilena de Derechos Humanos. Algunos de los estudios tenían un claro objetivo de reforma de las instituciones de la justicia, otros centraban su atención en la capacitación y el perfeccionamiento de la judicatura y el análisis de políticas judiciales, otros ponían el acento en determinadas variables del sistema, por ejemplo trabajos sobre duración de procedimientos o sobre el Ministerio Público (algunos de ellos son citados a lo largo de este estudio).

⁷² El Profesor de Derecho Penal Tito Solari elaboró un proyecto de Ministerio Público en 1989, y lo puso en la discusión en 1990. Participaba en un proyecto de investigación convenido entre la Universidad Católica de Valparaíso y la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, y en la Comisión Asesora de Reformas Judiciales del Gobierno (véase Solari, Tito, "Ministerio Público", en: *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, XV, 1993-1994, 403-458).

que tendría la facultad de deducir la acusación criminal por determinados delitos y de intervención en la etapa de instrucción de los mismos, con prerrogativas querellantes privilegiadas. Las críticas tenían connotaciones técnicas y políticas⁷³.

Los académicos del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales (cuya descripción en detalles queda reservada para el capítulo 3), también tuvieron desde ese período una destacada participación en instancias gubernamentales y no oficiales que estaban haciendo propuestas de reforma. A diferencia de académicos de otras universidades, quienes actuaban de un modo más individual, en el Centro se estaba formando un equipo de académicos bastante cohesionado y con clara conciencia del rol innovador que le cabía en los progresos jurídicos nacionales y en los procesos de reforma⁷⁴. Además, lograron tener acceso a fuentes de financiamiento internacional, tales como la Fundación Ford⁷⁵. Un trabajo relevante, desde la perspectiva de la toma de conciencia de las reformas necesarias del sistema judicial es la investigación de Cristián Riego, “La prisión durante el proceso Penal” (en: *Cuadernos de Análisis Jurídico*, Santiago, U.D Portales, 1991)⁷⁶. Otro trabajo de Carlos Peña, quien en

⁷³ Para representantes de la Unión Demócrata Independiente (UDI), una institución de esta naturaleza carecía de sentido y su instauración daría origen a una pugna con las funciones detentadas por la Cámara de Diputados, la Contraloría y los propios tribunales; los miembros de la Corte Suprema consideraban que en un sistema inquisitivo como el chileno el Ministerio Público no tenía lugar; la ineficacia de un Ministerio Público de las características propuestas, subsistiendo el sistema inquisitivo, habría quedado históricamente demostrada, pues durante más de 20 años se habría constatado que no ofrecía beneficios y retardaba la justicia (*La Época*, “La Corte Suprema rechaza la creación de un Ministerio Público”, 01.08.1993). Como el proyecto no modificaba la estructura básica del procedimiento penal, la crítica se apoyaba asimismo en el argumento, según el cual tal iniciativa no tenía posibilidad de ser aprobada si no era acompañada de una proposición de reforma referida a lo contencioso - administrativo. Lo anterior dio origen a un debate relevante para la génesis de la reforma procesal penal.

⁷⁴ . Este grupo de académicos relativamente jóvenes estaba compuesto por personas que no habría encontrado espacio para desarrollar sus inquietudes intelectuales y políticas en las universidades tradicionales, ni en las instituciones de gobierno durante el período del gobierno Militar, y que por lo tanto se desarrollaron en el mundo de las organizaciones no gubernamentales.

⁷⁵ Sobre la Fundación Ford y sus actividades en el período véase: Ford Foundation, *Los Donatarios de la Fundación Ford y la Búsqueda de la Justicia*, N. York 2001.

⁷⁶ Siendo un estudio empírico, de carácter exploratorio, atribuía al procedimiento penal vigente en Chile funciones latentes de penalización informal, dada la alta incidencia de la prisión preventiva y el bajo número de sentencias condenatorias. Este estudio puede ser ubicado en un contexto que, rebasando el límite cronológico de este informe, se remonta a la década de 1980, cuando, según se ha indicado, hubo iniciativas colectivas y de personalidades académicas den gran peso que reflexionaban sobre los problemas y la necesidad de reforma del sistema judicial (entre otros, Agustín Squella, Mario Verdugo, Tito Solari, Jorge Mera).

ese entonces destacaba por una importante trayectoria como estudioso del sistema judicial chileno⁷⁷, donde entregaba una visión muy precisa y bien documentada respecto al sistema de justicia en Chile, y explicaba las causas de numerosos problemas en el sistema de calificación y autonomía del Poder Judicial⁷⁸.

La CPU, cuyas iniciativas y actividades en relación al tema judicial comenzaron a fines de la década de 1980, según se ha relatado, pasó a ser un lugar estratégicamente relevante, por sus estrechas vinculaciones con los académicos más innovadores, su cercanía al principal partido de Gobierno, la Democracia Cristiana, su experiencia acumulada en el diseño de políticas públicas y en la cooperación internacional para el desarrollo. Los investigadores y académicos asociados a la CPU desempeñaron un papel destacado en la elaboración del programa del primer gobierno de la Concertación, y varios de ellos pasaron a ocupar cargos de alta responsabilidad en el Ministerio de Justicia⁷⁹.

Un factor muy importante, quizás determinante, fue que allí se encontraran los recursos de la USAID. En el contexto de la ejecución de su primer proyecto USAID (1989-1990), la CPU cultivó una relación de trabajo conjunto con la Asociación Nacional de Magistrados y con el Instituto de Estudios Judiciales, organizaciones que constituían referentes gremiales relevantes de los jueces.

Entre 1990 y 1993, la CPU inició un segundo proyecto USAID, titulado “De Capacitación, gestión y política judicial”, parte de cuyos buenos resultados es atribuible al trabajo conjunto con la Asociación Nacional de Magistrados, como así también a la capacidad de producir estudios, seminarios y actividades de capacitación. El proyecto se articuló en torno a tres áreas de trabajo: capacitación, asistencia jurídica y administración de tribunales. El principal logro del área de

⁷⁷ Carlos Peña había participado en el grupo de estudios que se formó en CPU, bajo el liderazgo de Agustín Squella, uno de cuyos resultados fue la publicación *La Cultura Jurídica Chilena* (citada), con un trabajo suyo, “Hacia una caracterización del ethos legal: de nuevo sobre la cultura jurídica” (pp. 23-150). Peña participó también en el grupo de estudios que se reunía en el CEP, y realizó una investigación muy novedosa en el campo del derecho, por cuanto aplicaba los conocimientos metodológicos de las ciencias sociales en la investigación del derecho, haciendo uso de encuestas de opinión para estudiar demandas emergentes hacia el sistema de la justicia en Chile (véase Peña, Carlos, “Los abogados y la administración de justicia: resultados de una encuesta sobre el funcionamiento del Poder Judicial”, en Valenzuela 1991, 367-395).

⁷⁸ Haciendo una detallada descripción del funcionamiento del sistema judicial, en sus aspectos normativos y empíricos, respecto al tema del Poder Judicial, Peña concluía que el sistema de calificación de jueces, ministros y fiscales era defectuoso, poco objetivo e imparcial, que el sistema estaba marcado por un verticalismo corporativista, que no existía un sistema de educación ni capacitación de jueces, y que se discriminaba a las mujeres (ver Peña 1993, 331-332).

⁷⁹ Vargas, 1998, 83.

capacitación fue la concreción de la Academia Judicial, en forma de un proyecto de ley elaborado por la CPU, gracias al concurso de académicos asociados. El propósito de la Academia consistía en ofrecer una capacitación destinada a la generación de destrezas y habilidades propias de la función judicial. La Academia quedó constituida como un fondo de recursos, donde las actividades de capacitación y perfeccionamiento pasaron a ser realizadas por terceros, vía licitación. En el área de Asistencia Jurídica, la CPU desarrolló programas alternativos de resolución de conflictos (mediación y conciliación) como instrumentos para el desarrollo de una política destinada a contar con instancias de resolución de conflictos en la sociedad. Asimismo, se creó una red para reunir a diversos centros públicos y privados que brindaban asistencia jurídica gratuita. El área de Administración de Tribunales aportó estudios técnicos sobre el funcionamiento del sistema, incorporando al análisis del sector empresas consultoras privadas del mundo de la gestión⁸⁰.

En ese entonces, en el contexto nacional de iniciativas oficiales y no oficiales de reforma que no habían prosperado, la gran pregunta que se hacían académicos chilenos interesados por el tema de la modernización de la justicia era ¿cómo poder avanzar? En torno a esa pregunta y con los conocimientos que ya estaban arrojando los esfuerzos de investigación innovadora que se venían realizando desde fines de la década de 1980, donde se estudiaban las realidades afectadas por el sistema de administración de justicia, se fue concluyendo que un área de avance podría ser el de los temas procesales.

En octubre de 1992, el Centro de Desarrollo Jurídico Judicial de la Corporación de Promoción Universitaria (CPU-CDJ) organizó un seminario para el análisis de iniciativas de reforma en otros países de América Latina y para discutir en torno a diagnósticos sobre los procedimientos chilenos. En la ocasión, se invitó destacados expositores de Argentina, Costa Rica y Estados Unidos, entre otros. Al evento asistieron numerosos abogados y magistrados, y del mismo resultó una publicación sobre la oralidad en los procesos⁸¹.

En 1993, con el deseo de promover reformas posibles de realizar, dado el caudal de inspiración que se recibía de otros países de América Latina, la CPU creó un área de Modernización de la Justicia para trabajar en la reforma procesal penal. El segundo semestre de 1993, la CPU convocó personalidades del mundo jurídico y

⁸⁰ Vargas, 1998, 83-85; descripción más detallada del CPU en Cap. 3; los resultados del proyecto están en CPU, *Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial*, 2 vols, Santiago 1990/1991.

⁸¹ CPU, *Reformas Procesales en América Latina: La oralidad de los procesos*, Santiago 1993.

judicial para constituir un foro, con el fin de ir avanzando en las líneas que habían quedado esbozadas en el seminario de 1992, con especial énfasis en la justicia criminal. El Foro se dedicó a estudiar, analizar y discutir estudios sobre el tema, con invitados expertos chilenos e internacionales⁸².

A estas alturas, en los medios académicos nacionales chilenos que se ocupaban con el tema, al igual que ocurría en otros países latinoamericanos, había conciencia que las visiones o acciones parciales no darían respuesta a las profundas necesidades de reforma. A todas luces era claro que se trataba de desafíos complejos, donde estaban en juego varias dimensiones del problema, no solamente contenidos, sino también, muy especialmente, normas de procedimiento, condiciones de eficiencia de instituciones completas y comportamientos de actores⁸³.

Por lo tanto, las perspectivas de “shopping list” daban paso a visiones estratégicas integradoras. La primeras consistían en una aproximación a la justicia desde sus múltiples y diversos problemas, con una lista de iniciativas a desarrollar en todas las materias posibles. Esta perspectiva, según se ha podido evidenciar una y otras vez a lo largo de la historia de Chile, la mayoría de las veces se traduce en cambios muy puntuales, de escasa significación, o experiencias frustradas. La visión estratégica más integral, tal como ocurriría con la Reforma Procesal Penal, tiene por virtud unir bajo un discurso común numerosas iniciativas parciales, visibilizándolas políticamente⁸⁴.

⁸² Vargas 1998, 88.

⁸³ Evidencia clara de ello es la visión de Correa (Correa 1993) y de académicos que discutían y estudiaban todas estas problemáticas de forma integral en A. Latina, bajo los auspicios de la FORD y de otras entidades. Temas respecto a los cuales estaba difundida esa conciencia de profundidad y complejidad de los desafíos de la modernización de la justicia eran los siguientes: asuntos orgánicos y procesales, de carrera e independencia judicial, administración y gestión de los tribunales, falta de sistemas alternativos de resolución de conflictos, desafíos en problemas de seguridad ciudadana emergentes en el medio nacional, tales como el de las mafias de la droga, los visibles niveles de corrupción, la mayor complejidad tecnológica y su impacto en la administración de justicia, la crónica falta de eficacia de los sistemas penales, el problema de la falta de acceso de gran cantidad de población al sistema judicial (Correa 1993, 14).

⁸⁴ En el segundo capítulo de este estudio veremos las consecuencias del enfoque estratégico en el caso de la Reforma Procesal Penal. La reforma fue iniciada por sus gestores con una visión estratégica. Por lo tanto, la reforma no sólo modificó los procedimientos judiciales, sino también se mejoró el acceso a la justicia, se cambió la organización y gestión de los tribunales, entre otros. En este sentido fue integral desde su origen, no porque sumara numerosas iniciativas aisladas, sino porque dio coherencia dentro de un solo cambio que tomó sentido para los operadores de las instituciones y de la clase política.

En otro escenario chileno, apuntando en la misma dirección, el sector empresarial venía demandando modernizaciones del sistema de administración de justicia desde el período de las grandes reformas estructurales implementadas por los equipos profesionales del gobierno Militar. En el contexto de las reformas liberalizadoras y de la modernización de la economía chilena, en las décadas de 1970 y 1980, de una internacionalización en aumento, y condiciones de competitividad internacional y nacional cada vez más duras, se fue consolidando un sector empresarial moderno, dinámico, abierto a las innovaciones, con capacidad de articular instituciones e ideas que trascienden los intereses más inmediatos y concretos de sus negocios⁸⁵. Los empresarios chilenos se transformaron en uno de los actores más visionarios del país, con una imagen muy nítida sobre el camino que se debía seguir para el desarrollo. Con sus iniciativas y organizaciones generaron un plan estratégico claro y querían reformas institucionales para favorecerlo. Veían el tema del fortalecimiento de las instituciones como algo relevante, porque tenían conciencia del proceso de internacionalización de la economía chilena, del potencial de desarrollo de la inversión extranjera y que en definitiva la economía se iba volviendo crecientemente dependiente de su sector externo (comercio exterior, inversiones). En el contexto de sus actividades y visiones, comenzaron a demandar consistentemente la modernización del sistema de administración de justicia, de las normas, procedimientos, instituciones en general, y demostraron tener capacidad de promover iniciativas institucionales para actividades de más largo plazo⁸⁶.

Por otra parte, ciertos problemas de seguridad pública, tales como drogadicción, prostitución, robos y asaltos, diversos hechos de sangre, corrupción, entre otros, pasaron a adquirir gran visibilidad en los primeros años de la década de 1990. El tema de la inseguridad pasó a ser una oleada que irrumpía fuertemente en la conciencia de la experiencia cotidiana de la vida de las personas, en todos los hogares del país por medio de la prensa y televisión, y así comenzó a perfilarse un área de creciente preocupación de la sociedad. Bajo tales circunstancias, el sistema judicial seguía superado por sus problemas estructurales, respondiendo deficientemente al desafío.

En ese entonces, año 1993, y por un hecho imprevisible, nació la Fundación Paz Ciudadana (FPC), creada con el propósito de hacer diagnósticos y propuestas para

⁸⁵ Valdivieso 2001.

⁸⁶ En sintonía con lo anterior, el Centro de Estudios Públicos fue una de las primeras organizaciones que hizo un esfuerzo por desarrollar visiones de conjunto sobre el tema (véase publicación del CEP citada, de 1991, especialmente introducción de Eugenio Valenzuela).

progresar en el control de la violencia y la seguridad ciudadana (perfil de esta ONG, véase cap. 3). De especial importancia para el impulso de proyectos gestionados o co-gestionados por esta nueva organización fue el apoyo mediático, especialmente del periódico *EL Mercurio*, el medio escrito más influyente de la política del país. Este apoyo se debe al hecho que el principal gestor de la Fundación fue el dueño del periódico, y que por razones personales dio alta prioridad al tema de la seguridad ciudadana. Con el propósito de posesionarse en los temas de seguridad, la Fundación comenzó a hacer estudios sobre justicia penal, elaboró una propuesta de fiscalías comunales para atender las víctimas de delitos y tomó contacto con la CPU⁸⁷.

Cabe relacionar los hechos recién mencionados con la discusión que estaba dando el Congreso al proyecto de ley para la creación del Ministerio Público, en cuya concepción, según se indicó más atrás, tuvo activa participación el académico de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso Tito Solari⁸⁸. El proyecto fue objeto de críticas en el mundo académico, porque lejos de ser parte de una iniciativa más integral, fue una iniciativa parcial, con pocas posibilidades de impacto en el conjunto del sistema de administración de justicia, y por lo tanto con alta probabilidad de retardar otros cambios más sustantivos.

A propósito del tema señalado y del interés concreto que tenían la CPU y académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales por avanzar en la línea concreta del tema procesal penal, se co-organizó entre las tres instancias un encuentro para analizar el tema de la fiscalía. El encuentro, realizado en octubre de 1993, consistió en un seminario con exposiciones y comentarios de experiencias en otros países del mundo, la asistencia de abogados y magistrados y una mesa redonda con congresistas. Las conclusiones consistieron en declarar la necesidad de sumar actores para avanzar en la modernización del sistema de administración de justicia y el desafío urgente de avanzar en cambios profundos del sistema procesal penal. En el seminario quedó de manifiesto que los problemas del

⁸⁷ Cabe hacer notar que la CPU se estaba transformando también en un referente en los temas de capacitación para dirigentes comunales y funcionarios municipales, en el mismo período.

⁸⁸ Solari elaboró un proyecto de Ministerio Público en 1989, lo entregó en 1990, y era de la idea que el derecho procesal penal era una estructura arcaica, envejecida y radicalmente injusta (Solari 1993, 403). Percibiendo que existía voluntad política para reimplantar el Ministerio Público en primera instancia y separar las funciones de juez instructor y la de juez de plenario, Solari hacía su propuesta. El estudio de Solari incluía el análisis del derecho comparado europeo, de distintos países, literatura escrita en Chile, consultas a miembros del Poder Judicial y abogados experimentados, y su propia experiencia de 20 años de docencia e investigación en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso.

sistema de administración de justicia no encontrarían solución por medio de iniciativas aisladas. La declaración de uno de los participantes, Presidente de la Corte Suprema, respecto a la crisis del sistema de justicia criminal tuvieron impacto mediático en la opinión pública⁸⁹. La resonancia pública del hecho, gracias a la intervención de los medios de comunicación, dejaba de manifiesto los beneficios de una alianza estratégica. Desde entonces, la Fundación Paz Ciudadana comenzó a interactuar formalmente con la CPU por medio de convenios en torno al tema de la Reforma Procesal Penal, y ello significó una alianza relevante de la sociedad civil para trabajar un asunto de política pública⁹⁰. Ambas organizaciones contaban con recursos y capacidades académicas, comunicacionales, y en conjunto estaban en condiciones de generar consensos entre actores capaces de participar en el proceso de toma de decisión respecto a las reformas del sistema judicial⁹¹. La estrategia acordada por ambas organizaciones para avanzar en la modernización consistió en concebir el proyecto de reforma como resultado de la necesaria adecuación de elementos del sistema judicial, buscar consensos y sumar actores, especialmente potenciales ejecutores de las políticas, hacer propuestas claras y técnicamente bien elaboradas con base en conocimientos sólidos - métodos, contenidos, experiencias nacionales y extranjeras. El Foro continuó funcionando como un espacio para el encuentro de actores considerados relevantes, desde la perspectiva de la viabilidad de los proyectos de reforma, y para presentar propuestas concretas y legitimarlas. La dirección del Foro, a cargo los directores de CPU, FPC y de un académico de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, determinó los programas y las modalidades de trabajo. Una Comisión Técnica elaboraba las iniciativas que eran propuestas en el Foro y sometidas a la consideración de expertos nacionales y extranjeros⁹². El principal producto de este

⁸⁹ Observado desde fuera, desde la perspectiva de quienes no participaban en las instituciones que promovían el proceso, el hecho más importante para avanzar en el tema de la Reforma Procesal Penal fueron las declaraciones de Mario Garrido Montt, por tratarse de un Ministro de la Corte Suprema y Prof. De Derecho Penal. En la percepción de muchos, un relevante miembro del Poder Judicial alertaba a la opinión pública, diciendo que el sistema estaba colapsado. Por lo tanto, lo relevante fue que participara en el seminario y que hubiese periodistas y cobertura mediática.

⁹⁰ Vargas 1998, 90-91.

⁹¹ Se debe tener presente que la CPU era una organización que, en cierta forma, representaba intereses de un sector político del país, y la Fundación Paz Ciudadana quería representar los intereses de un sector empresarial.

⁹² Véase Vargas 1998, 97-99, 100-103. La Comisión estuvo integrada por los académicos Cristián Riego R., Coordinador, y Mauricio Duce de la Facultad de Derecho de la Universidad

trabajo fue la redacción de un proyecto de nuevo Código de Procedimiento Penal y reformas normativas e institucionales complementarias –Ministerio Público y reforma constitucional, reforma de Código Orgánico de los Tribunales, Defensoría Pública, readecuación de cuerpos legales e instituciones involucradas, cuerpo legal para regular la transición desde antiguo al nuevo sistema-. Asimismo, se encargó estudios técnicos sobre costos y diseños organizacionales a ingenieros y economistas. Con el objeto de difundir la propuesta se organizó y ejecutó una campaña comunicacional consistente en seminarios, talleres, publicaciones, eventos y actividades de lobby, mediciones de impacto, etc. Una iniciativa particularmente importante de las instancias no oficiales indicadas durante este período consistió en incluir el tema de la reforma en la agenda del que sería el segundo gobierno de la Concertación. Esto se hizo mediante la inclusión de personas que participaban en el proceso de reforma dentro de la comisión política encargada de elaborar el programa de gobierno del entonces candidato a la presidencia, Eduardo Frei R.⁹³.

Al concluir el gobierno de Aylwin, en Chile se estaba produciendo un aprendizaje político importante para la marcha de la modernización, quizás similar al que se daba en otros países de la región⁹⁴. Más allá de los objetivos generales, de las intenciones, era necesario poner atención en los medios, las posiciones, intereses y convicciones de los actores políticos.

Al asumir la presidencia y al plantear el tema de las reformas al Poder Judicial, el gobierno Aylwin había reconocido un enorme desafío para con el sector. La viabilidad y puesta en marcha de los proyectos requería un alto quórum para el logro de los objetivos planteados por su programa, pero esto pasaba,

Diego Portales, y dos abogados con doctorados en el extranjero, académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, María Inés Horvitz y Jorge Bofill.

⁹³ Vargas 1998, 90-111.

⁹⁴ Sobre el tema véase Obando, Roberto, "Participación Ciudadana en Reforma Judicial", en: *Corporación Excelencia en la Justicia, Santa fe. La naturaleza de las reformas judiciales en América Latina: algunas consideraciones estratégicas*, Bogotá 1999. Este autor sostiene que las reformas fundamentales para mejorar la administración judicial deben complementarse con los esfuerzos por establecer coaliciones, consenso y mecanismos de participación ciudadana para canalizar la 'demanda' pública por reformas judiciales y un apoyo público para las iniciativas específicas asumidas por los políticos y grupos de interés comprometidos con sus resultados. En otras palabras, cuando estas condiciones no están dadas, es decir, cuando no logran conformarse coaliciones que se constituyan en instancias representativas del sentir de una comunidad nacional o cuando no existe el apoyo a las iniciativas que se establezcan en la materia, cualquier intento que se impulse en esta dirección estará condenado al fracaso. La experiencia del primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile evidencia ese problema.

necesariamente, por su discusión en un Congreso con sectores divididos y altamente politizados en su composición, influidos por el ambiente de división que atravesaba la sociedad chilena. Por lo tanto, cualquier tentativa realizada en torno a estas materias requería de una enorme capacidad negociadora que en muchos de los casos no funcionó adecuadamente. Lo anterior, no sólo debe ser entendido desde la perspectiva de la arena de la política, sino que deben ser considerados otros ámbitos sociales vitales para la viabilidad de los proyectos y que no fueron adecuadamente considerados por la elite gobernante, como los empresariales, los académicos y otros actores y organizaciones no gubernamentales. Esta falta de diálogo interdisciplinario e intersectorial constituye una de las claves que permite explicar desaciertos de los dirigentes políticos de ese entonces, y finalmente el fracaso de iniciativas oficiales durante el gobierno de Aylwin⁹⁵.

En un tema relevante para la modernización del sistema de administración de justicia, el procedual, el consenso necesario comenzó a generarse a partir de iniciativas en organizaciones extra-judiciales y no estatales, no gubernamentales.

Por otra parte, el gobierno de Aylwin terminaba sin haber quedado resuelto el tema pendiente de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el período del gobierno Militar. En los partidos políticos de la Concertación había presiones por avanzar, y el Poder Judicial era cuestionado públicamente por no haber hecho lo suficiente. El desafío de alcanzar la justicia en este tema era una tarea que quedaba pendiente. La perspectiva de las garantías fundamentales pasó a estar presente en todos los progresos futuros, en particular la Reforma Procesal Penal⁹⁶.

⁹⁵ Véase Vargas, Juan Enrique, www.oas.org/juridico/spanish/adjusti10.htm.

⁹⁶ Véase especialmente capítulo 2. sobre Reforma Procesal Penal y sus fundamentos.

I.4 GOBIERNO DE EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE (1994-2000)

El nuevo gobierno de la Concertación adoptó el programa de la modernización del Estado como una de sus prioridades. La modernización debía traducirse en el incremento de los grados de eficiencia y de legitimidad en todas las actividades del sector público. Por esta razón, el gobierno puso en marcha un ambicioso proyecto de modernización de los servicios públicos, liderando el proceso la Secretaria General de la Presidencia.

Indicadores inequívocos de esa voluntad modernizadora fueron las transformaciones que experimentaron algunos servicios emblemáticos, tales como Impuestos Internos y el Registro Civil. Asimismo, la modernización electrónica con la introducción de sistemas informáticos y sitios Web en todas las reparticiones públicas. El Estado chileno destacó por la introducción rápida de un sistema centralizado de adquisiciones, sitios web e infocentros, ventanillas únicas para realizar trámites, entre otros.

En relación con el sector justicia, el segundo gobierno de la Concertación decidió asumir el desafío de la modernización como una política de Estado. Las *Bases Programáticas* para el segundo Gobierno de la Concertación incluían iniciativas del pasado que parecían poder ser realizables, quedando fuera aquellas que habían mostrado ser inviábiles, tales como la propuesta del Consejo Nacional de la Justicia⁹⁷. En el capítulo referido a la modernización de la justicia estaban consignadas las siguientes iniciativas: creación de tribunales vecinales, del servicio nacional de Asistencia Jurídica, reformas para agilizar la justicia y esfuerzos en la formación de los jueces. En el capítulo destinado a la seguridad pública se anunciaban reformas en el procedimiento penal y sus etapas: tránsito al sistema oral con el Ministerio Público investigador, sustentador de la acción penal, y el juez sentenciador. En una primera fase, preparatoria, la Escuela Judicial para la formación de jueces tendría un papel muy destacado, así como numerosas actividades de estudio, diseño, formación de recursos humanos y de infraestructuras. En una segunda fase, los esfuerzos debían estar centrados en la implementación⁹⁸.

En el marco de su programa global de modernización del sector público, el gobierno del presidente Frei consideraba que la modernización del sistema de administración de justicia podría contribuir a revertir la imagen negativa de la

⁹⁷ En esto cabe advertir un aprendizaje del período anterior.

⁹⁸ Vargas 1998, 111.

justicia en la opinión pública⁹⁹. El Ministerio de Justicia anunció el deseo del gobierno de abordar el desafío de modernizar el sistema judicial, considerando que la modernización del sector podía ser definida como una política que debía tender a adecuar el conjunto de las instituciones que participan en el sistema de administración de justicia a los procesos de desarrollo político y económico que había experimentado Chile en las dos últimas décadas ¹⁰⁰.

En este sentido, el hecho que el Ministerio de Justicia se sumara a las dinámicas que venían gestándose en el periodo anterior pasó a ser clave para la marcha de la modernización. El Ministerio de Justicia tuvo el mérito de conseguir la aprobación de algunas reformas muy trascendentales en el Congreso Chileno.

El Ministerio hizo suyo un proyecto que ya se había generado en organizaciones no gubernamentales, en lugar de comprometerse con iniciativas que fuesen fruto del trabajo institucional. Por otra parte, el Ministerio, cuidadosamente, evitaba presentar la iniciativa como una cuestión de la transición, y argumentaba presentándole como la posibilidad de modernizar el sistema de justicia. En definitiva, el cambio de énfasis con respecto al gobierno de Aylwin era muy notorio, y ello contribuyó decisivamente a la viabilidad de la iniciativa¹⁰¹. De ese modo, el gobierno de Frei estaba cumpliendo su programa de hacer del tema judicial una política de Estado¹⁰².

Las organizaciones gestoras del proyecto de reforma procesal penal estaban en contacto permanente con el Ministerio de Justicia, cuyos representantes comenzaron a participar en el Comité Ejecutivo y en la Comisión Técnica del proyecto administrado por la CPU. Interactuando con los principales gestores de las iniciativas – CPU, FPC y UDP -, en una estrategia desarrollada en común,

⁹⁹ Como lo indican los resultados de dos encuestas de opinión; una administrada por el Centro de Estudios Públicos (CEP) y otra por la Dirección de Estudios Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Véase Vargas/ Correa 1995.

¹⁰⁰ Sobre el tema, véase Alvear, María S., “La modernización del Sistema de Administración de Justicia”, en: *Revista de Derecho*, N° 197, Universidad de Concepción, 1995, 11.

¹⁰¹ Al ser enfatizada la perspectiva de la modernización, más que de la transición, las fuerzas políticas convergieron en torno al proyecto, porque estaban dispuestas a ver los beneficios del mismo. Cuando se ponía énfasis en la línea de la transición, las posiciones se dividían. La modernización ponía el acento en los consensos, en las tareas de construcción de un futuro común, más allá de las diferencias, y esto favorecía decididamente la convergencia. En esto hubo un propósito deliberado por parte de quienes asesoraban al Ministerio de Justicia.

¹⁰² Indicativa es una declaración del Ministerio Secretaria General de Gobierno en 1997 sobre el tema “[Hay que] mejorar la asistencia jurídica para todos los Chilenos, de modo que quienes no cuentan con recursos económicos para procurarse asesoría legal o vivan en lugares alejados de los centros urbanos, tengan posibilidades de enfrentar adecuadamente los conflictos que se presentan en su convivencia social” (Ministerio Secretaria General de Gobierno, *La Gran Reforma de la Justicia*, Santiago 1997, 11).

consistente básicamente en posesionar y legitimar iniciativas en la opinión pública, el Ministerio asumió un rol de liderazgo en el proceso de institucionalización de las propuestas.

En los hechos, la alta prioridad que dio el gobierno de Frei al tema de la modernización de la justicia quedó de manifiesto en los esfuerzos realizados por el Ministerio de Justicia para apurar la tramitación de proyectos de ley que venían del gobierno anterior, tales como la iniciativa del Ministerio Público, otra que introducía modificaciones a la carrera funcionaria con un nuevo sistema de calificaciones, otra que especializaba las salas de la Corte Suprema, la que limitaba el recurso de queja y ampliaba la casación, y la que creaba la Academia Judicial. En 1995, por la iniciativa de la Ministro de Justicia, María Soledad Alvear, el gobierno de Frei inició la tramitación parlamentaria del proyecto que contenía el nuevo Código de Procedimiento Penal. Además, el Ministerio logró introducir en el proceso legislativo nuevos proyectos, tales como la creación de tribunales de familia y normas sobre infracciones juveniles, y fueron encargados estudios sobre esos temas y sobre el sistema penitenciario¹⁰³. Adicionalmente, el Ministerio obtuvo un aumento sustantivo del presupuesto para el sistema de administración de justicia, en particular para las remuneraciones y la inversión en infraestructuras¹⁰⁴. Por otra parte, se alcanzó un consenso también en torno a la necesidad de perfeccionar el programa de asistencia judicial, sin la aprobación del proyecto para la creación de un Servicio Nacional de Asistencia Jurídica¹⁰⁵.

Cabe hacer notar que todo lo anterior significó un gran mérito del gobierno de Frei en el marco del sistema político chileno. Los partidos de la Concertación no contaban con la mayoría necesaria en el Congreso para emprender una reforma tan profunda, sin el consentimiento de la oposición, es decir, los representantes de los partidos del gobierno no disponían de una mayoría para sacar adelante las reformas sin acuerdos con la oposición. En consecuencia, el único camino viable para progresar con las reformas de la justicia era la búsqueda de consensos en torno a proyectos que pudiesen ser aceptados por distintas posiciones del espectro político y social, y ello requirió voluntad, paciencia, constancia y tenacidad.

El gobierno de Frei lograba así la aprobación de importantes reformas que representaban la continuidad con respecto a los objetivos del programa y de otras

¹⁰³ El énfasis dado a estos temas radicaba en que la nueva Ministra y parte de su equipo se habían desempeñado en el Servicio Nacional de la Mujer antes de asumir la cartera de Justicia; véase Vargas 1998, 112.

¹⁰⁴ Véase capítulo 2; información sobre incremento del presupuesto y su distribución en el período; Vargas, Juan E., *Gasto en Justicia*, Informes de Investigación del Centro de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Nr. 3, año 1, 1999.

¹⁰⁵ Vargas/Correa 1995.

iniciativas oficiales y no oficiales del primer gobierno de la Concertación. La clave parece haber radicado en el avance sin quedar entrampado en los temas más polémicos, en una forma de hacer las cosas con alto grado de pragmatismo, en la búsqueda genuina de consensos, de ganar voluntades y de presentar argumentos técnicos convincentes. De este modo, los proyectos aprobados constituían condiciones favorables, pequeños pasos, en el proceso más integral de la modernización del sector.

Circunstancias que favorecieron la tramitación de estos proyectos fueron el particular interés que despertaron en la titular del Ministerio de Justicia¹⁰⁶, las buenas relaciones cultivadas por el Ministerio de Justicia con una parte significativa de los parlamentarios, y muy en particular los efectos de las actividades comunicacionales y mediáticas de la Fundación Paz Ciudadana (FPC) sobre los sectores empresariales¹⁰⁷. La Cámara de Diputados, asimismo, designó a CDJ/CPU y FPC como asesores en el proceso de tramitación de las reformas¹⁰⁸.

Por otra parte, la cooperación internacional desempeñó nuevamente un papel importante, por medio del financiamiento dispuesto para actividades de investigación en temas que eran de alta prioridad para el gobierno de Chile, y a través de programas específicos. De este modo, la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional financió un seminario y estadias para académicos y jueces en Berlín, donde se informaron del funcionamiento el sistema procesal penal alemán y sus ventajas¹⁰⁹.

Como consecuencia de todo lo anterior, en el curso de los años 1998-2000 fueron promulgadas las principales leyes de la Reforma Procesal Penal: Reforma Constitucional, Ministerio Público, Nuevo Código de Procedimiento Penal, Defensa Pública en Materia Penal, Modificaciones del Código Orgánico de Tribunales, Ley Adecuatoria de la legislación, Régimen de Transición¹¹⁰.

¹⁰⁶ La sensibilidad y el interés por el tema quedaron de manifiesto en la publicación ya citada, Alvear (1995).

¹⁰⁷ Cabe hacer notar que la Ministra Soledad Alvear estaba casada con uno de los principales líderes del Partido Demócrata Cristiano, Gutemberg Martínez, y que ese partido tenía una buena posición en el Congreso.

¹⁰⁸ Vargas 1998, 116.

¹⁰⁹ Véase Internationes Press, Bilateral, 1996.

¹¹⁰ Véase el Capítulo 2 de este estudio; asimismo, información sobre los proyectos en Vargas 1998, 116; Urzúa 2000, 117-121, Piedrabuena, Guillermo, *Algunos comentarios acerca de la opinión de la Corte Suprema sobre el proyecto que establece un nuevo código de Procedimiento Penal y sobre la Reforma Constitucional, que creó un nuevo Ministerio Público*, Santiago, *Revista de Fallos del Mes* (Marzo), año XL, n° 452, 1998; Piedrabuena, Guillermo, *Introducción a la Reforma Procesal Penal*, Ed. Fallos del Mes, Santiago 2000.

En otro frente, el gobierno de Frei logró que el Congreso aprobara una modificación constitucional sobre la forma de nombramiento de los ministros de la Corte Suprema y la composición de la corporación¹¹¹. Empero, a pesar de la intención de sus promotores, la reforma no favoreció una renovación del gobierno del Poder Judicial, y tampoco quedó articulada dentro de un conjunto coherente e integral de reformas del Estado y del sistema de administración de justicia¹¹². En la práctica, paradójicamente, la iniciativa introdujo un obstáculo adicional para impedir que los jueces más originales o díscolos frente al poder llegasen a ser miembros de la Corte Suprema, pues con el amplio poder de veto que se consagró - por el alto quórum exigido - pasó a ser posible que cualquier grupo, aunque minoritario, que se sintiera afectado por la conducta de un juez pudiese objetar su ascenso. Con la reforma, el gobierno y la oposición, al unísono, pasaron a tener poder de veto para candidatos, lo que inevitablemente conduciría a soluciones transaccionales, no siempre adecuadas. Algunos candidatos quedaron fuera de competencia, no por sus antecedentes, sino por vetos recíprocos¹¹³. Por otra parte, la nominación de los abogados externos a la carrera por la misma Corte deslavó completamente el sentido original de la reforma que era el de “airear” con nuevas percepciones y perspectivas¹¹⁴.

En 1997, otro avance oficial consistió en lograr hacer efectivo el límite de edad de los miembros de la Corte Suprema (75 años). Hasta entonces, esa disposición constitucional no se estaba aplicando. Por medio de la reforma se hizo efectivo el límite de edad de inmediato, lo cual se tradujo en una importante renovación generacional en el gobierno del Poder Judicial.

¹¹¹ Como ocurrió en la experiencia de otros países de la región, esta modificación era parte de un paquete de reformas que tenía la finalidad de influir en las designaciones del personal de los tribunales (Vargas 1999, 182). La Corte Suprema retuvo la facultad de elaborar una quina para que el Presidente de la República designara un candidato, pero proponiéndolo al Senado para que aprobara con los dos tercios de sus miembros en ejercicio. Asimismo, el número de ministros se elevó de 17 a 21 miembros, estableciéndose que 5 de ellos debían ser abogados externos del Poder Judicial. En este caso intervenía la Corte Suprema, el Presidente de la República y el Senado. Si quedaban vacantes los cargos de estos ministros, que eran abogados externos, sólo podían ser llenados por otros abogados externos.

¹¹² Cabe recordar que en ese entonces el Senado representaba los poderes más conservadores del país (mitad de senadores de oposición, elegidos mediante el sistema electoral binominal chileno) y senadores designados.

¹¹³ Sobre el particular véase Vargas 1999, 182, 192-193. Posteriormente, la solución fue por el lado de las componendas, lo cual no significaba el apoyo político de los elegidos ni garantizaba que fuesen elegidos los mejores.

¹¹⁴ La Corte elaboraba listas integradas por abogados de perfiles similares sino idénticos a los de sus integrantes, y en general con antecedentes de haber trabajado en estrecho contacto con ellos (Vargas 1999, 192 y 193).

En el campo del acceso a la justicia hubo algunas iniciativas oficiales destacables. La Asistencia Judicial recibió una atención especial por parte del Ministerio de Justicia durante el período. A partir de 1997, tras diversos estudios, se inició un proceso de modernización de las Corporaciones de Asistencia Judicial en el país, con el objeto de enfrentar los desafíos de mejorar la gestión, aumentar la cobertura, e introducir criterios de calidad en los servicios¹¹⁵. En materia legal, por iniciativa del Ministerio de Justicia, un avance muy relevante fue la aprobación de la ley 18.585 de 1998, que introdujo innovaciones al Libro I del Código Civil¹¹⁶. La ley derogó la afiliación ilegítima en Chile y reconoció iguales derechos sucesorios para los hijos que nacían fuera de la institución del matrimonio. Con la reforma, los hijos pasaban a tener los mismos derechos sucesorios. Esta reforma era muy importante en un país donde una parte significativa de la población estaba constituida por personas que nacían fuera del matrimonio (hasta entonces calificados de “ilegítimos” en los textos legales). Obviamente, esta innovación iba en beneficio de los sectores más vulnerables de la sociedad. Esta iniciativa legal era un paso coherente con los avances que se venían dando en el materia de justicia de menores y de género desde el período anterior (modernización del Servicio Nacional de Menores y promulgación de la Ley Nr. 19.325 sobre violencia intrafamiliar).

En los últimos dos años del gobierno de Frei (1998-1999), se produjeron acontecimientos internacionales de enorme repercusión para Chile, que, sin tener una relación directa con el proceso de modernización de la justicia, tuvieron impacto.

El escenario económico mundial cambió drásticamente con motivo de la crisis económica que desencadenaron un conjunto de países del Sudeste de Asia (1997). En Chile, los efectos comenzaron a sentirse con cierto retardo, pero nítidamente desde 1998. Ellos se hicieron sentir en el sector externo, el mercado laboral y en dificultades y mayores condicionamientos para el acceso a recursos internacionales (privados, públicos, cooperación para el desarrollo). En un escenario de mayores restricciones, el gobierno debió optar claramente por dar cumplimiento a sus compromisos y proyectos de reformas institucionales en el plazo más breve posible, pues ello podría influir en las condiciones de competitividad del país (inversión extranjera, acceso al crédito, comercio, etc.). Tal circunstancia favoreció el avance de algunos proyectos, y amenazó otros con restricciones presupuestarias. En el caso de la Reforma Procesal Penal, la decisión política y los compromisos económicos estaban asumidos antes de llegar la crisis. Pero sus efectos amenazaron

¹¹⁵ Véase cap. 2

¹¹⁶ Este tema, aunque civil, es relevante desde la perspectiva del acceso a la justicia de los sectores más desprotegidos y por lo tanto objeto de mención en esta crónica.

el compromiso presupuestario del Estado con la Reforma, y de hecho su entrada en vigor en el Area Metropolitana fue retardada hasta el año 2004.

Por otra parte, a las conmociones internas que causó la incorporación del General Augusto Pinochet al Senado, en calidad de senador vitalicio, se sumó el impacto internacional que produjo su detención en Londres, en 1998. Estos hechos dieron un nuevo impulso al persistente esfuerzo de las víctimas y las organizaciones de derechos humanos por progresar en el tema pendiente de la reparación y de la justicia.

Con independencia del rumbo adoptado por el gobierno de Frei para avanzar en la modernización del sistema de administración de justicia, las demandas por reparación y justicia tuvieron un profundo impacto en la opinión pública. En los medios, en la prensa, en cada oportunidad, víctimas y abogados representantes de víctimas y representantes de diversas organizaciones no gubernamentales especializadas (Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo, Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas, Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos, Amnistía Internacional (AI) -Sección Chilena, entre otros), exigían de los partidos de gobierno un compromiso real con la causa y mayor acción por parte de los tribunales. Pero los partidos no podían ponerse de acuerdo y algunos de sus representantes se sumaban a la exigencia de las víctimas por avances concretos en los tribunales. El Poder Judicial, sin demasiadas capacidades reales, y afectado por un creciente desprestigio en la opinión pública daba pocas señales. En definitiva, el tema parecía estar estancándose.

Con todo, bajo la superficie, los abogados de derechos humanos estaban obteniendo algunas victorias importantes en materia de jurisprudencia, y por extensión eran triunfos también en el campo de la modernización. Dos de ellos, muy relevantes, fueron la aplicación de tratados internacionales para no amnistiar violaciones a los derechos humanos y la recuperación de competencia de los tribunales de justicia frente a la justicia militar.

Además, la persistente demanda por reparación y justicia fue un factor de importancia para mantener vigente durante todo este período la atención pública sobre las demandas que se hacían para la modernización. Ello permitió a ciertos jueces progresistas ir ganando espacios y legitimidad para sumarse con decisión al avance de la Reforma sector justicia.

En las circunstancias descritas, se producían los dos hechos ya indicados en relación al General Pinochet. El primero de ellos, término de su período a la cabeza de la Comandancia del Ejército e incorporación al Senado en calidad de senador vitalicio, generó gran polémica, y ello volvía a dejar en evidencia ante la opinión pública que no se había resuelto del todo el tema de la transición. En tal contexto, el Partido Comunista y los abogados de las víctimas de violaciones a los derechos

humanos durante su gobierno, interviniendo desde diversas organizaciones de derechos humanos, desempeñaron un papel destacado por medio de la iniciativa de querrellarse contra Pinochet y promover una acusación constitucional.

La detención de Pinochet en Londres dio nuevo impulso a la reactivación de casos de detenidos desaparecidos y violaciones a los derechos humanos cometidas en Chile durante el período 1973-1990. Esta vez desde el exterior, el acontecimiento reactivó la conciencia pública de los chilenos. En efecto, la actividad de los medios informativos, la discusión y el debate abierto, franco y transparente, dentro y fuera del país, promovieron la mayor toma de conciencia en la opinión pública sobre los temas de la justicia¹¹⁷. A su turno, en el plano judicial hubo avances en las causas pendientes. A este respecto, una iniciativa promovida por la Iglesia Católica fue impulsar la constitución de una mesa de diálogo para acercar representantes de todas las posiciones en juego y facilitar la búsqueda de *antecedentes* sobre violaciones a los derechos humanos y desapariciones en Chile¹¹⁸.

En síntesis, si bien antes de estos últimos acontecimientos hubo sólo avances parciales, aunque muy importantes, la persistente presión de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y sus representantes fue un factor importante para mantener vigente la atención y el interés sobre el tema de la justicia y acrecentar la conciencia sobre la necesidad de reformas. Asimismo, ciertos algunos jueces fueron ganando espacios y legitimidad para avanzar en las indagaciones sobre casos de derechos humanos. Todo esto dio un salto importante con el caso Pinochet.

Durante el período, otras iniciativas no gubernamentales tuvieron impacto en materia de derechos humanos y en la modernización del sistema de administración de justicia. Ciertos temas de interés público, tratados tradicionalmente por las autoridades políticas y administrativas, comenzaron a ser llevados a los tribunales por el programa de Acciones de interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales en conjunto con otras organizaciones¹¹⁹. Cuestiones

¹¹⁷ En los programas de prensa, en los espacios para entrevistas y en los debates, comenzaron a aparecer con frecuencia abogados que argumentaban en torno al tema, y hacían su aporte para la mayor sensibilidad social sobre la impunidad y la justicia. En las encuestas de opinión pública del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), las muestras de encuestados se pronunciaban a favor de someter a Pinochet a la justicia por los crímenes que se cometieron bajo su gobierno.

¹¹⁸ Desde otra perspectiva, el método de formar una mesa de diálogo con representantes de distintas posturas, se puede ver también como otra modalidad propia de una administración política que trabajaba por desarrollar las cosas por vía de los consensos, el conocimiento técnico y de realismo político. En todo caso, la actividad de la mesa de diálogo arrojó magros resultados.

¹¹⁹ Sobre el programa, perfil, objetivos, etc. véase cap. 3

como el derecho o no al uso de métodos de prevención del embarazo, o el derecho o no del Estado y sus organizaciones a censurar determinadas películas que dieran lugar a un conflicto de valores¹²⁰, En la medida que se llevaban estos casos a los tribunales, se producían experiencias inéditas en Chile, que generaron un impulso importante en la dirección de vincular las acciones de la justicia con asuntos de interés público y políticas públicas. En otras palabras, las acciones de interés público inducían una ampliación del espacio de la justicia en las políticas públicas. Asuntos y conflictos sociales resueltos tradicionalmente por otras instancias, comenzaban a pasar por los tribunales y a encontrar la resonancia de los medios, y generaban buenas condiciones para un mayor impacto del sistema de justicia sobre la sociedad y sobre las políticas públicas.

En el mismo período, una serie de escándalos en relación con algunos miembros del Poder Judicial dieron lugar a acusaciones constitucionales por parte de diputados y senadores. De una seguidilla de por lo menos ocho acusaciones constitucionales contra ministros de la Corte Suprema, algunas prosperaron y dieron por resultado procesos de destitución¹²¹. Otro tema que recibió bastante cobertura de los medios fue la reacción que suscito la publicación del *Libro Negro de la Justicia* en la Corte Suprema.

Las iniciativas y los acontecimientos reseñados pueden haber favorecido los consensos y la aprobación en el Congreso de la legislación sobre Reforma Procesal Penal. No se puede afirmar a ciencia cierta, pero es un hecho que la mayor parte de los proyectos fue aprobada entre 1998 y el año 2000¹²².

Al final de su período presidencial, Frei destacaba los grandes logros de su gobierno en materia de modernización de la justicia. Además de la ya mencionada Reforma Procesal Penal, se refería expresamente a las siguientes iniciativas: creación de la Academia Judicial; modificación de los recursos de casación y queja; reforma constitucional que perfeccionaba el nombramiento de integrantes de la Corte Suprema; ley sobre la carrera judicial; aumento de tribunales; capacitación de la planta de funcionarios¹²³.

Sumariamente, las reformas en el sistema de administración de justicia recibieron un fuerte impulso durante el período, lo que contrasta con los magros

¹²⁰ En Chile hubo un fuerte debate con motivo de los intentos de comercialización de un método anticonceptivo conocido como “la píldora del día después” que daba la posibilidad de detener el embarazo. El Consejo de Censura cinematográfica prohibió la exhibición de la película “La Última Tentación de Cristo” y ello generó también un fuerte debate.

¹²¹ La Corte Suprema destituyó ministros por notable abandono de deberes.

¹²² El último paquete de normas adecuadoras del sistema legal para la Reforma Procesal Penal; un total de cincuenta leyes debían ser actualizadas.

¹²³ “Reforma Judicial, la más profunda del siglo XX”, *El Mercurio*, 31.10.1999.

avances del primer gobierno de la Concertación. Durante el gobierno del presidente Aylwin, esa situación obedeció principalmente a la falta de iniciativas y capacidades de los actores gubernamentales para la generación de consensos en torno a los proyectos de reforma. A diferencia de esa experiencia, la modernización avanzó decididamente durante el gobierno de Frei, porque iniciativas no oficiales y las acciones gubernamentales hicieron converger diagnósticos de distintos actores representativos hacia una misma meta. Asimismo, el método de trabajo interdisciplinario –ciencias jurídicas y sociales- e intersectorial –ministerios, universidades, empresarios, partidos, etc.- resultaron ser vitales para la generación de una política pública efectiva del sector. En definitiva, los mismos propósitos de modernización del sistema de administración de justicia avanzaron por la vía de la generación de una voluntad mancomunada de cambios para dar respuesta a las inquietudes y necesidades sociales en materia de justicia.

I.5 GOBIERNO DE RICARDO LAGOS (2000-2006)

El Presidente Lagos inició su periodo de gobierno con numerosos problemas y grandes desafíos por delante, principalmente en la economía y en la sociedad, debido al complejo panorama que generó el impacto de la “crisis asiática” en la economía chilena. Bajo tales condiciones, durante los primeros años del gobierno, numerosos temas debieron ser administrados, quedando el campo de maniobra bastante restringido para la realización de proyectos innovadores¹²⁴. Por otra parte, en el mismo periodo, la competencia electoral influyó en el cauce de numerosos proyectos¹²⁵. En tiempos difíciles, la estrategia básica del gobierno consistió en administrar el Estado y aquellas iniciativas que venían de sus antecesores. La forma de administrar consistió en cumplir con los compromisos adquiridos, tratar de sacar adelante proyectos pendientes en el Congreso Nacional y hacer cosas por la vía administrativa.

En materia de justicia, el gobierno del Presidente Lagos se comprometió con las siguientes prioridades para el sexenio 2000-2006¹²⁶: la creación de los tribunales de familia, la introducción de reformas en la legislación sobre los derechos de la infancia y de la adolescencia, el desarrollo de normas y procedimientos especiales para el tratamiento de adolescentes infractores de ley, y la creación de un código de la familia y de la infancia; continuar con la implementación de la Reforma Procesal Penal, el fortalecimiento de la política penitenciaria, la reforma Código Penal y la actualización de la política criminal; el perfeccionamiento de los servicios judiciales, en cuanto a cobertura y calidad de los mismos; la introducción de reformas normativas en el mundo del trabajo, en el espacio local y en el ámbito civil. El Ministerio de Justicia dio una alta prioridad al proceso de implementación de la Reforma Procesal Penal, por tratarse de uno de los proyectos emblemáticos de los gobiernos de la Concertación, y porque en la práctica el nuevo sistema se estaba extendiendo en el país, gradualmente. El Ministerio debía atender diversos compromisos para que la marcha del nuevo sistema penal fuese posible, tales como el incremento de las infraestructuras requeridas para el funcionamiento de los actores intervinientes en el proceso penal (fiscalías, defensorías, tribunales, etc.), la

¹²⁴ El proceso estuvo relacionado con numerosos factores externos e internos: presiones de competitividad internacional, caída del crecimiento económico, alta tasa de desempleo, numerosas demandas y conflictos por la distribución de recursos y alarmantes indicadores de insatisfacción de la ciudadanía.

¹²⁵ Hubo tres procesos electorales relevantes, elecciones municipales, presidenciales y parlamentarias. La fuerte competencia influyó en las posiciones de los partidos de gobierno y de oposición y dificultó la cooperación.

¹²⁶ Página web del Ministerio de Justicia de Chile, www.minjusticia.cl (05.052005)

construcción de recintos penitenciarios y la formación del capital humano que debía actuar en las instituciones, en el nuevo sistema de justicia penal. El cumplimiento de estos compromisos requería destinar funcionarios del ministerio para que trabajaran jornada completa en la unidad encargada de la Reforma Procesal Penal, y además coordinar numerosas iniciativas interinstitucionales¹²⁷. Con el propósito de monitorear el proceso de implementación de la Reforma Procesal Penal, el Ministerio de Justicia coordinó el trabajo de una Comisión de Evaluación, compuesta por representantes de diversas instituciones y organizaciones. Los informes de la Comisión dieron lugar a intervenciones y a algunas iniciativas legales¹²⁸. Por otra parte, el Programa de Gobierno requería iniciativas en otros y temas, razón por la cual el Ministerio elaboró algunos proyectos con el concurso de otros actores sociales, académicos y políticos, por ejemplo en justicia laboral, la justicia de menores, la justicia civil y la seguridad ciudadana¹²⁹.

A raíz de la fuerte presión de los medios por los temas de seguridad ciudadana y la gran cobertura que tuvieron ciertos hechos emblemáticos, tales como el caso de Alto Hospicio¹³⁰, el gobierno del Presidente Lagos dio alta prioridad en su agenda a la seguridad pública, en relación con los proyectos judiciales. El 31 de octubre del 2001, el Presidente anunció un paquete de veinte medidas para reforzar la seguridad ciudadana¹³¹. Las iniciativas eran las siguientes: jueces disponibles las 24 horas del día y fines de semana para atender casos de delitos en regiones donde no se había implementado la Reforma Procesal Penal; magistrados con dedicación exclusiva para casos de mayor connotación social, como homicidios y violaciones; nombramiento de ministros en nuevas cortes de apelaciones para Santiago, San Miguel, Valparaíso y Concepción; transformación de los fiscales judiciales en

¹²⁷ Sobre todo esto informa la prensa reproducida en el sitio Web del Ministerio de Justicia, www.minjusticia.cl, 05.05.2005

¹²⁸ *El Mercurio*, C-12, 09.03.2002.

¹²⁹ Véase prensa del sitio Web del Ministerio de Justicia www.minjusticia.cl, 05.05.2005.

¹³⁰ El caso ocurrió el año 2001, en Iquique. Hubo una serie de desapariciones de niñas, denunciadas por los familiares. Los funcionarios y las autoridades del Poder Judicial, del Ejecutivo y de Carabineros operaron sin coordinación y evaluaron mal. Las declaraciones oficiales del gobierno indicaban que la desaparición de seis adolescentes obedecía a un fenómeno más sociológico que policial, que encontraría su explicación en la realidad de Alto Hospicio, una comunidad llena de violencia y drogadicción (*Revista Que Pasa*, 23.07.2000). En relación con esa interpretación, las primeras investigaciones policiales no indicaban que se trataba de un hecho policial. Hasta que se produjo un vuelco radical, porque se descubrió que se habían cometido crímenes que habían sido mal investigados, quedando con ello en evidencia la negligencia de las autoridades políticas y judiciales responsables respecto a este caso que afectaba a una comunidad muy vulnerable.

¹³¹ Sobre el tema ver prensa de sitio Web del Ministerio, www.minjusticia.cl, 05.05.2005

procuradurías judiciales, con la obligación de recibir denuncias por ineficiencia o conductas sancionables de jueces y funcionarios; creación de un registro de ADN para identificar a infractores de la ley con el fin de agilizar su persecución y captura; incremento del presupuesto de justicia destinado al programa de reparación de víctimas de delitos ¹³² (el programa debería funcionar en cada una de las capitales regionales del país); creación de un equipo especial para coordinar las dos policías, definir el traspaso de la dependencia de carabineros al Ministerio del Interior y gestionar el proyecto de ley correspondiente; creación de la Unidad Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, integrada por ambas policías y coordinada por la Subsecretaría del Interior; establecimiento de un Registro Nacional Unificado de Personas Desaparecidas y creación de un Registro Nacional de Ordenes de Aprehensión, al cual tendrán acceso los Tribunales de Justicia, las policías y Gendarmería de Chile; creación del sistema informático criminal coordinado por Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones, el Ministerio Público, los tribunales de justicia, la Gendarmería y el Servicio Nacional de Menores; disposición del registro nacional de armas bajo la responsabilidad de la Dirección General de Movilización Nacional; formación de unidades de recepción de denuncias por parte en las intendencias y gobernaciones para delitos graves, como por ejemplo tráfico de drogas (estas deberían ser remitidas a las policías, al Consejo de Defensa del Estado, al Ministerio Público y a los Tribunales de Justicia); ampliación del Plan Cuadrante de Carabineros en las regiones V y VIII el año 2002¹³³; extensión del programa Plan Comuna Segura. Compromiso 100 del Ministerio del Interior a 24 comunas del país, con una población beneficiaria de 3,7 millones de personas; inversión de recursos para la creación de laboratorios especializados en el marco de la Reforma Procesal Penal; creación de un sistema integrado de balística y otro de identificación automática de huellas en Investigaciones de Chile; definición de indicadores de gestión y metodología para evaluar la actuación de las policías frente a la delincuencia y su relación con la comunidad; fijación de metas de prevención y control de la criminalidad para cada unidad policial; realización de auditorías de gestión policial y cuentas públicas ante municipios y vecinos, trimestralmente; reformulación del sistema de calificaciones, incentivos y promociones del personal de las policías.

Las iniciativas que significaban la intervención del Ejecutivo en competencias que tradicionalmente habían sido propias del Poder Judicial, tales como jueces las 24 horas y la apertura de nuevas salas en las Cortes de Apelaciones de Santiago,

¹³² Estimado en 1200 millones de pesos del período (US\$ 1,79 millones).

¹³³ El plan debía servir para la prevención, la vigilancia y la acción.

San Miguel, Valparaíso y Concepción¹³⁴, enfrentaron la oposición frontal de la Corte Suprema¹³⁵. En cambio, otros proyectos que podrían haber sido particularmente beneficiosos para una mayor intervención de la sociedad civil, en calidad de agente activo, casi no fueron objeto de mayor discusión. La propuesta de la Procuraduría, por ejemplo, era una herramienta para la canalización de inquietudes ciudadanas y la intervención de las organizaciones sociales en el sistema de administración de justicia, para el ejercicio de un mayor grado de control social y político sobre el Poder Judicial. En efecto, la Procuraduría recibiría reclamos y denuncias de los ciudadanos y de sus organizaciones por conductas inadecuadas de los jueces, funcionarios judiciales o servicios auxiliares, y tendría atribuciones para iniciar sanciones (amonestación, reclamos o censura) y para pedir suspensiones o destituciones a las Cortes de Apelaciones¹³⁶.

Los hechos indicados, la fuerte presión de los medios y la prioridad que daba el gobierno al cumplimiento del compromiso con la implementación de la Reforma Procesal Penal despertaron el interés de numerosos actores políticos y sociales por involucrarse en el proceso de modernización, en particular con la Reforma Procesal Penal. A los gestores de la Reforma se fueron sumando facultades de derecho y otras organizaciones no gubernamentales que desarrollaban proyectos de investigación y actividades de extensión, tales como seminarios, cursos, talleres, capacitaciones, consultorías y publicaciones. Los propósitos básicos de todas esas iniciativas consistían en difundir y capacitar a quienes debían funcionar en el nuevo sistema (jueces letrados, policías, fiscales, defensores públicos, etc.). Igualmente, se realizaron numerosas actividades de extensión con abogados y estudiantes de derecho, a lo largo y ancho del país.

Por otra parte, el proceso mismo de implementación de la Reforma Procesal Penal dio lugar a consecuencias colaterales y numerosas iniciativas. Cabe consignar por lo menos tres hechos relevantes que abrieron el horizonte para numerosas transformaciones en el futuro. En primer lugar, el proceso de Reforma representó constituyó un gran estímulo para la reflexión, la investigación y los debates públicos en torno a numerosas dimensiones del sistema de administración

¹³⁴ Con el objeto de acelerar la tramitación de causas y contar con un mayor número de ministros. Uno de los antecedentes considerados por Poder Judicial para no designar ministros en visita era la escasez de jueces para integrar las salas de las Cortes de Apelaciones.

¹³⁵ Noticias en *La Hora de la Tarde*, 22.01.2002; *Metro* 21.01.2002

¹³⁶ Las labores de Procuraduría deberían ser asumidas por las fiscalías judiciales de las respectivas cortes de apelaciones y de la Corte Suprema, y contarían con un procedimiento que resguardaría las garantías del juez, así como de la víctima o de la persona que hubiese sido afectada por una medida impropia.

de justicia y temas relacionados, tales como la autonomía del Poder Judicial, la probidad y la responsabilidad pública, la equidad y la asistencia judicial, posibilidades para la canalización pacífica de los conflictos, la mediación y el arbitraje, entre otros. Los estudios y los debates en torno a la Reforma, su implementación y su monitoreo representaron poderosos incentivos para la reflexión y el examen crítico de otras temáticas donde estaban comprometidas las responsabilidades del Estado, por ejemplo la agenda de participación ciudadana¹³⁷. En segundo lugar, la implementación de la Reforma en las regiones del país significó reforzar el proceso de descentralización en marcha. En tal sentido, la Reforma Procesal Penal era coherente con un esfuerzo mayor por democratizar e incrementar el grado de eficiencia en el sistema de toma de decisiones a nivel nacional y ello en beneficio de la calidad del sistema democrático chileno. La ejecución de la Reforma, primero en regiones y después en el Área Metropolitana, y numerosas iniciativas locales asociadas representaron un aporte relevante para la marcha del proceso de descentralización del país. Las dinámicas iniciadas por las nuevas instituciones y actores en las provincias y regiones del país trascendieron el ámbito judicial propiamente tal y tuvieron impacto en otras áreas del quehacer local y en la mayor actividad de diversos grupos locales de interés por influir en el destino de su propio territorio. Por ejemplo, en la IX Región, la Universidad de la Frontera creó un Centro de Desarrollo Humano para promover la descentralización y la participación ciudadana, y diversas comunidades locales se activaron en torno a la defensa de sus intereses y de sus derechos. Estos efectos colaterales y hechos relacionados eran particularmente importante para el futuro desarrollo del país. , entre otros. Se trataba de un hecho relevante para las posibilidades del futuro desarrollo de Chile, pero ignorado por los medios de comunicación y por las autoridades de Santiago¹³⁸. En tercer lugar, en estrecha relación con el punto anterior, la Reforma favoreció el incremento del “poder” subjetivo de los chilenos, es decir, el desarrollo de una ciudadanía agente, activa en la defensa de sus intereses, y ello fue convergente con otras iniciativas oficiales y no oficiales que apuntaban en la misma dirección¹³⁹.

¹³⁷ Cabe recordar que en Chile había una política oficial de modernización del Estado. Pero se avanzaba lentamente, se producían tensiones al interior de las instituciones del gobierno.

¹³⁸ Las dinámicas en las regiones ejercerían cada vez mayor presión sobre el Estado, induciendo cambios en el contexto nacional, en las posiciones de los actores políticos y en las relaciones de poder. Estas dinámicas desencadenarían mayor re-distribución del poder a nivel nacional, por una mayor descentralización de facto. Ello podría abrir posibilidades insospechadas para la democracia y la modernización de Chile.

¹³⁹ Esta tendencia era muy nítida, había iniciativas oficiales y acciones muy concretas de diversos grupos para reforzar la sociedad civil y la ciudadanía; sobre el tema véase Del Valle 2000.

Durante la segunda parte del gobierno del Presidente Lagos, los mercados mundiales se estabilizaron, retomaron su crecimiento, y la situación del país mejoró. En ese contexto, el gobierno tuvo mayor campo de maniobra para echar a andar numerosas iniciativas. En la arena política, en un contexto nacional de menor polarización en torno a los temas que dividían, fue posible la marcha en torno a consensos políticos realistas. Indicativos de lo anterior fueron los procesos de negociación en el Senado, en torno a las reformas constitucionales, la ampliación de las competencias del Tribunal Constitucional y los cambios en la Corte Suprema, y otras iniciativas que generaron cambios institucionales y políticos¹⁴⁰.

Entre tanto, en el propio ámbito del sistema de administración de justicia, emergieron iniciativas en respuesta a la creciente presión social por la modernización. El año 2000, la Corte Suprema creó una Comisión de Ética del Poder Judicial¹⁴¹ y destituyó a uno de sus ministros (caso de Luis Correa Bullo). La novedad no radicó en el hecho que la Comisión de Ética informara sobre el comportamiento de los jueces, porque la Corte Suprema controlaba el sistema de calificaciones, de ascensos y de remociones desde el siglo XIX. Realmente nuevas eran las prácticas de transparencia con los propios ministros de la entidad. En este sentido, la creación de esta Comisión era una señal inequívoca que la Corte era capaz de sancionar con la destitución a los miembros de mayor jerarquía, por mal comportamiento, así como lo podía hacer con cualquier otro miembro menor del Poder Judicial.

¹⁴⁰ Una iniciativa muy relevante fue la introducción de reformas constitucionales, en septiembre del 2005. Entre la que estuvo la reforma del Senado de la República, del Consejo de Seguridad Nacional y del Tribunal Constitucional. Una figura importante en la promoción de las reformas fue el senador Andrés Saldivar (*Noticiero Medias Noche*, 16.01.2001).

¹⁴¹ La Corte Suprema tenía la facultad de remover miembros del Poder Judicial por decisión de la mayoría de sus miembros, presidida por su presidente.

I.6 BALANCE

En la historia del proceso de modernización del sistema de justicia penal chileno se constata el enorme impacto que tuvo un contexto internacional cambiante, complejo y extremadamente dinámico. Las interacciones de Chile con el mundo y las decisiones de diversos actores estatales, intergubernamentales y transnacionales tuvieron una enorme repercusión en el desarrollo del país. Desde tiempos de los ambiciosos proyectos de modernización de la década de 1960 y comienzos de 1970, durante el período de las grandes planificaciones y modernizaciones económicas del gobierno Militar, y muy especialmente en el período de redemocratización, en la década de 1990, los acontecimientos internacionales y las decisiones de determinados actores políticos tuvieron efectos en Chile. Como consecuencia del creciente grado de interdependencia con las sociedades y los estados americanos y con el resto del mundo, en Chile tuvieron repercusión los cambios y transformaciones del sistema internacional, las coyunturas políticas y los procesos de modernización en otros países, y llegaron conocimientos y recursos. Las políticas de cooperación de los Estados Unidos y otros gobiernos, las experiencias en América Latina, especialmente en Argentina, las decisiones de la USAID y de la Fundación Ford fueron hechos cruciales para la modernización.

En el plano nacional, la constatación de diversos problemas y deficiencias del sistema de administración de justicia condujo a la toma conciencia de la necesidad del cambio, lo que quedó de manifiesto en numerosas iniciativas para la modernización, anteriores a la década de 1990. Algunas de ellas tuvieron directa relación con los esfuerzos por introducir cambios integrales, globales, desde la década de 1960, por ejemplo en los programas de “reforma en libertad”, “transición al socialismo” y las modernizaciones del gobierno Militar, como así también en la actividad crítica, de investigación y de acción de diversas organizaciones no gubernamentales que aglutinaban a la “intelligencia” de la oposición al gobierno Militar. Todos estos elementos representaron contribuciones relevantes para la modernización del sistema de la justicia penal en el periodo 1995-2005.

En la década de 1990, las iniciativas gubernamentales marcaron la pauta de los cambios, ellas estuvieron siempre presentes, fueron ejes de la discusión, indujeron debates y decisiones. Así ocurrió, por ejemplo, con el ambicioso programa de modernización judicial del gobierno de Aylwin, cuyo énfasis estuvo puesto en el gobierno y las políticas judiciales, o con las iniciativas de reforma procesal durante los gobiernos de Frei y Lagos. La descripción cronológica del período y de las iniciativas testimonia que, junto con las intervenciones de algunas organizaciones no gubernamentales, los avances sustantivos de la Reforma Procesal Penal se verificaron cuando intervino el Ministerio de Justicia. De igual modo, en los temas

de acceso a la justicia, las iniciativas oficiales jugaron un rol central, desde el Ministerio de Justicia, las Corporaciones de Asistencia Judicial o el Servicio Nacional de Menores (SENAME).

En relación con la gestión de las políticas públicas judiciales, la experiencia chilena sugiere que la modernización sólo era posible con el concurso de una amplia coalición de actores estatales y no gubernamentales, y la formación de esa coalición como la búsqueda de consensos demandaba paciencia y gradualidad. Las iniciativas no salían adelante a partir de estrategias confrontacionales o que extremaran argumentos que dividían a los actores influyentes, por ejemplo en el Congreso Nacional. En el contexto de la transición política chilena, el paso de un régimen autoritario a un sistema democrático, con instituciones que favorecerían una representación proporcional, altos niveles de polarización y el peligro latente de una reversión, si y solo si los temas de la justicia penal eran tratados separadamente de los temas que dividían los cambios eran posibles, y bajo condición que el énfasis estuviese puesto en la persuasión y en la búsqueda de consensos razonables.

Una transformación de de la envergadura de la Reforma Procesal Penal demandó compromisos de los agentes reformistas con los actores corporativos de la sociedad, especialmente los operadores del sistema de administración de justicia, la burocracia estatal y algunos actores dotados de liderazgo (medios, académicos, círculos empresariales). Por la vía del compromiso, numerosas decisiones fueron colectivas, en torno a ellas hubo acuerdos básicos de diversos actores incluidos en la negociación, diversos en cuanto a los intereses que representaban y a sus convicciones. De este modo fueron aprobadas las principales reformas legislativas y los cambios presupuestarios requeridos.

Finalmente, la descripción de las inquietudes, iniciativas e intervenciones de algunas organizaciones no gubernamentales, especialmente corporaciones de estudio y centros académicos, sugiere que las instancias de producción y difusión de conocimientos tuvieron un papel destacado. Las principales ideas y los modelos que sirvieron para las reformas no eran nuevos, y los conocimientos por sí mismos no eran una condición suficiente para la modernización. La aplicabilidad de esos conocimientos en forma de una política pública requería un trabajo de evaluación, actualización y articulación del saber con objetivos programáticos y sentido práctico que preguntara por lo que era adecuado para la situación o las necesidades concretas del país. La función de articular los conocimientos en visiones integrales de políticas públicas correspondió a un destacado grupo de juristas, intelectuales, inquietos y motivados por la justicia penal y por los asuntos públicos.

CAPÍTULO II.

TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

II.1 PRESENTACIÓN

Las reformas de la justicia penal ocurrieron en el marco de un proceso más global de modernización y de perfeccionamiento del estado. Al mismo proceso correspondió la transición política de 1990, desde el gobierno de la Junta Militar hacia la democracia, y un conjunto de reformas posteriores. La transición no se agotó por el cambio del régimen político el año 1990, pues quedaron numerosos asuntos pendientes. En la institucionalidad heredada del régimen militar, por ejemplo, persistieron una serie de restricciones al régimen político democrático, por lo menos hasta las reformas constitucionales introducidas en septiembre del año 2005. A modo de ilustración, aquí cabe mencionar las siguientes: prerrogativas y autonomía de las Fuerzas Armadas¹, las disposiciones sobre el Consejo de Seguridad Nacional² y la existencia de senadores designados³, entre otros⁴.

¹ La supremacía de los poderes civiles sobre los militares es una condición necesaria para la democracia, y consiste en la capacidad de los gobiernos elegidos democráticamente para desarrollar sus políticas sin interferencia de los militares o de otros grupos de interés corporativos, definir los objetivos y organización de la defensa nacional, diseñar y ejecutar políticas de defensa y supervisar la ejecución de la política militar. Si las Fuerzas Armadas tienen prerrogativas especiales, con independencia del poder político, y si toman sus decisiones con autonomía, entonces contraen el campo de supremacía del poder político sobre el militar. Durante un largo período de tiempo, en Chile no hubo una subordinación de las fuerzas armadas al poder político civil, pues el Capítulo X de la Constitución de 1980 disponía un conjunto de disposiciones que dejaban abierta la posibilidad de intervención militar en la vida política; por ejemplo, participación de los comandantes en Jefe en el Consejo de Seguridad Nacional y su derecho a convocarlo; alto nivel de autonomía de los militares en materia de nombramientos, ascensos y presupuesto; el presupuesto garantizado con un porcentaje de los ingresos generados por la explotación y venta de cobre (10%).

² La Constitución de 1980 dispuso la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional integrado por ocho personas: Presidente de la República, Presidente del Senado (Cámara Alta), Presidente de Corte Suprema, Contralor General de la República, y los cuatro comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas. La mitad de los miembros representaba a las Fuerzas Armadas, y de la otra mitad sólo dos eran elegidos por medio de elección popular (Presidente del Estado y Presidente del Senado).

La justicia penal transitó gradualmente desde un sistema inquisitivo que estaba colapsado hacia un sistema adversarial con un conjunto más coherente de instituciones, lógicas y prácticas de operación, en sintonía con los estándares internacionales contemporáneos del debido proceso y con los principios del estado constitucional democrático.

Este capítulo ha sido ordenado en tres partes: la primera referida al antiguo sistema de administración de justicia; la segunda centrada en las principales innovaciones y reformas introducidas en el periodo 1995-2005; la tercera consiste en una síntesis de algunos indicadores sobre el profundo impacto de las innovaciones y reformas, como así también sobre desafíos pendientes.

³ El Congreso Nacional de Chile es bicameral, compuesto por dos cámaras, cámara de diputados y cámara de senadores. El Senado tenía 38 miembros electos más los designados. Los senadores intervienen en la formación de la ley y en los nombramientos, entre otros asuntos públicos.

⁴ Por ejemplo, los altos quórum requeridos para reformar la constitución y otras leyes y numerosas prerrogativas que dieron lugar a un poder Ejecutivo extremadamente fuerte, en comparación con las prerrogativas del Poder Legislativo (Valdivieso 2006, 2007).

II.2 ANTIGUO SISTEMA PENAL

La siguiente visión panorámica del sistema de administración de justicia, lejos de pretender ser exhaustiva, se limita a presentar aquellos aspectos que en otro lugar hemos considerado los temas centrales del antiguo sistema penal de justicia: el sistema de administración de justicia y el procedimiento penal, el acceso a la justicia, el control judicial de los actos de gobierno y la autonomía del sistema judicial⁵.

Sistema de administración de justicia y el procedimiento penal

Hasta mediados de la década de 1990, el sistema de administración de justicia estuvo compuesto por tres subsistemas: los tribunales de justicia, los servicios colaboradores y los servicios auxiliares. El primer subsistema o el “Poder Judicial”⁶, se organizaba en tres niveles jerárquicos: Corte Suprema a la cabeza, cortes de apelaciones en un nivel intermedio, tribunales de primera instancia en la base⁷. Adicionalmente, el Consejo de Defensa del Estado⁸ tenía bajo su responsabilidad la defensa de los intereses del Estado y contaba con oficinas a cargo de abogados procuradores fiscales en las ciudades que tenían Corte de Apelaciones.

La Corte Suprema era la instancia de más alta competencia y el gobierno del sistema judicial sobre todo el territorio nacional. Hasta 1995, ella estuvo integrada por 17 ministros, su Presidente elegido por ellos mismos, que duraba tres años en el cargo y podía ser reelecto, un fiscal que emitía informes y ejercía funciones de superintendencia, un secretario en calidad de ministro de fe pública, un prosecretario, seis relatores para dar cuenta de causas que Corte debe resolver y personal auxiliar. Las funciones de la Corte Suprema consistían en el ejercicio de la jurisdicción correccional, disciplinaria y económica sobre todos los tribunales

⁵ Véase Valdivieso y Vargas 2003. Además, *Centro de Estudios Públicos* (1991) y la serie de *Cuadernos Jurídicos* de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. Aquí nos limitaremos a ofrecer una breve descripción del sistema de administración de justicia previo a las reformas más relevantes de la década de 1990, con el objeto de referir después a los cambios que fueron introducidos.

⁶ No incluimos el tribunal Constitucional porque según la Constitución Chilena es distinto al Poder Judicial, tiene funciones distintas, al igual que la justicia electoral (sobre el tema mayor información en Peña, 1993, 317).

⁷ Sólo un tercio de las cortes de apelaciones y de los tribunales en primera instancia corresponde a tribunales penales (sobre esto cuadro muy detallado en Peña, 1993, 291-293).=

⁸ Está regulado actualmente por esta ley pero fue creado con mucha anterioridad; ley 2.573 del 5 de abril de 1979

chilenos⁹, ella debía tutelar los derechos subjetivos públicos, ejercer el control de casación y velar por la supremacía constitucional¹⁰.

En un nivel intermedio, las cortes de apelaciones disponían de entre cuatro a veinticinco ministros, dependiendo del territorio jurisdiccional y de la cantidad de población que atendían, un fiscal, a lo menos dos relatores y personal auxiliar. Estos tribunales conocían en segunda instancia de las causas, en primera instancia de los recursos de amparo y de protección, y de este modo participaban también de la jurisdicción constitucional¹¹.

En la base, los tribunales de letras de primera instancia eran unipersonales, contaban además con un secretario (actuario) y oficiales que tramitaban las causas, y se hallaban bajo la dependencia directa de la Corte de Apelaciones que ejercía respecto de ellos la superintendencia directiva y correccional a través del recurso de queja en primera instancia. Paralelamente existía una judicatura especializada en menores, derecho laboral y justicia militar. Donde no había tribunales, su competencia era asumida por el tribunal civil común que correspondiese.

De los servicios colaboradores de la administración de justicia, dependientes del Ministerio de Justicia¹², Gendarmería tenía la función de atender, vigilar y rehabilitar personas privadas de libertad, los establecimientos penales del país, velando por su seguridad, y cumplir las órdenes judiciales relativas al ingreso, guarda y libertad de las personas¹³.

El régimen procesal penal del sistema de administración de justicia consistía en un procedimiento ordinario por crimen o simple delito de acción pública¹⁴. Sus

⁹ Administración de presupuestos, supervisión organizacional y financiera de todos los tribunales, con excepción de tribunales Constitucional, Electoral y Militar en tiempo de guerra; supervigilar la labor jurisdiccional de los miembros de la judicatura, pudiendo enmendar cualquier resolución generada mediante el Recurso de Queja; conocimiento en segunda instancia de Recursos de Amparo y de Protección (iniciados en la Corte de Apelaciones, debido a las privación, perturbación o amenaza en el ejercicio de la libertad personal, la seguridad individual, y debido a procedimientos que lesionan los derechos esenciales consagrados en la Constitución); anulación de sentencias cuando media infracción de la ley; velar por la supremacía de las normas constitucionales

¹⁰ En la práctica, se hacía un uso frecuente del recurso de queja, caracterizado por ser un recurso de baja formalización, alta discrecionalidad y cuya resolución no requería ser fundamentada (Peña 1993, 292-295). Esta función, según la Constitución de 1980, era ejercida también por el Tribunal Constitucional.

¹¹ Mayor información en <http://www.poderjudicial.cl> (20.06.2004)

¹² Gendarmería de Chile, el Servicio Médico Legal, la Fiscalía Nacional de Quiebras, el Servicio de Registro Civil e Identificaciones, el Servicio Nacional de Menores

¹³ Vargas/Correa 1995, 123 y siguientes; Información actualizada, véase <http://www.gendarmeria.cl/> (30.04.2004)

¹⁴ Databa de 1906. En rigor, al igual que en otros países de A. Latina, Chile tuvo un sistema de justicia moldeado bajo los parámetros heredado de tiempos de la colonización española. El

modificaciones más importantes fueron el Decreto Ley 426 de 1927 que suprimió los promotores fiscales, delegando en un juez del crimen, un mismo órgano judicial, las labores de investigar y juzgar¹⁵. El procedimiento consistía en dos fases, el sumario y el plenario. El sumario seguía el principio inquisitivo, era escrito, secreto, discrecional, y tenía por finalidad investigar, establecer grados de participación y responsabilidad. En la práctica, todo el procedimiento era realizado por personal asistente del juez o tribunal, por diversos problemas latamente documentados¹⁶. Las reglas de procedimiento para apreciar el valor probatorio de la prueba eran más o menos rígidas, y daban lugar a sentencias con fundamentos positivistas en extremo, llenas de citas de artículos de códigos y leyes, sin una explicación razonada de fondo respecto a la resolución¹⁷. El procedimiento de prisión preventiva, diligencia dispuesta por el actuario o el juez, era una medida que pasaba a ser pena anticipada o condena en la práctica, y por lo tanto un alto porcentaje de personas no sentenciadas permanecían detenidas en las cárceles chilenas. En definitiva, el mismo actor judicial debía cumplir funciones contrapuestas de investigar, procesar y sentenciar, Las condiciones eran precarias y deficientes, y todo el procedimiento atentaba contra garantías que básicas del debido proceso, correspondiente a los estándares internacionales y los principios válidos en el estado constitucional democrático¹⁸. El papel de la defensa en el

sistema se caracterizaba por ser inquisitivo, extremadamente lento y burocrático; sobre el tema véase Julio Maier, *Derecho Procesal Penal*, vol.1. Editores del Puerto, Buenos Aires 1996. En Chile hubo intentos por dotar al sistema judicial de nuevos mecanismos y herramientas, pero dichas iniciativas jamás llegaron a romper las estructuras del sistema heredado; véase Duce, Mauricio y C. Riego, “Evolución Histórica del Proceso Penal en Chile”, en: *Cuadernos de Trabajo*, Nº 2, Universidad Diego Portales, 2000, 11; Bravo, Bernardino y S. Concha (eds.), *Codificación y Decodificación en Hispanoamérica*, Escuela de Derecho Santo Tomás, Santiago 1998.

¹⁵ Hubo varios esfuerzos por reformar el sistema. Durante el gobierno del Presidente Jorge Alessandri R. (1958-1964) un intento por separar funciones de juzgar y sentenciar. Bajo el gobierno del Presidente Eduardo Frei M. (1964-1970) un intento de restablecer el Ministerio Público en el proyecto fue redactado por Rubén Galecio (“Trabajo Preparatorio para una Reforma del Código de Procedimiento Penal”, en: *Revista de Ciencias Penales*, n° 1, Tomo XXVI, Tercera Epoca, enero-abril 1967, 336-346; véase además Ortuzar, Waldo, “Historia de las Reformas al Código de Procedimiento Penal”, en: *Revista de Derecho* n° 186, Universidad de Concepción, 1989, 9-16. Durante el Gobierno de la Unidad Popular hubo esfuerzos en la misma dirección, liderados por la Subsecretaría del Ministerio de Justicia.

¹⁶ Riego 1998, 17-21

¹⁷ Peña 1993, 327. Según los resultados de una encuesta aplicada por este autor, el 54,05% de los abogados encuestados respondía que consideraba las sentencias judiciales en primera instancia insuficientemente fundadas (Peña 1991, 381).

¹⁸ Numerosos especialistas coincidían en advertir que este sistema violentaba múltiples garantías de las personas, tanto en calidad de víctimas como de imputados (Riego 1998, 17-21; Vargas/Correa 1995).

procedimiento de justicia criminal era secundario, aún cuando estuviese presente a en el proceso penal¹⁹. Por otra parte, en el procedimiento casi no había espacio para vías alternativas de resolución de conflictos, tales como la conciliación, la mediación o procedimientos abreviados²⁰.

El procedimiento era objeto de críticas por las siguientes razones: el mismo órgano del Poder Judicial, juez del crimen, tenía la función investigar, procesar y sentenciar. Por lo tanto no había condiciones objetivas de debido proceso e imparcialidad. En la práctica, los secretarios o actuarios, funcionarios subalternos, eran quienes llevaban las causas. Una de las decisiones posibles consistía en ordenar la prisión preventiva²¹. Los fundamentos de las decisiones no eran conocidos, el acceso a los expedientes estaba impedido por trabas legales y fácticas²², y los procesos eran extremadamente largos y costosos²³. Los inculpados, por su parte, no podían ejercer su función de ciudadanos provistos de derechos en conflicto con el estado, pues dentro del procedimiento eran simples objetos de investigación, subordinados a las decisiones del juzgado. Finalmente, las víctimas no desempeñaba una función relevante en el proceso²⁴. En definitiva, éstos y otros cuestionamientos, todos en conjunto, apuntaban al hecho que el sistema de administración de justicia tenía fallas estructurales que demandan cambios profundos, integrales²⁵.

¹⁹ En la práctica, cuando los defendidos eran personas vulnerables por carecer de recursos, la defensa penal operaba con una baja o nula presencia y actividad durante el proceso o, al menos, con nula relevancia durante la investigación sumarial, que era el período procesal en el cual la suerte del inculcado quedaba echada.

²⁰ Duce, Mauricio, “Las salidas alternativas y la reforma procesal penal chilena”, en: *Cuadernos de Análisis Jurídico*, Nr. 38, 1998, 189. Hasta mediados de la década de 1990, la mayor aplicación de esas formas alternativas se daba en los negocios jurídicos (arbitraje) o de modo informal en los sistemas de asistencia jurídica.

²¹ La prisión preventiva podía implicar la pérdida del trabajo, ruptura familiar y convivencia con delinquentes habituales, con enormes consecuencias para la vida futura de las personas, y en consecuencia también para la sociedad. Sobre el tema véase <http://www.derechoschile.com/prensa/espanol/temas/ddhhoy/7sinsentencia.htm>. (17 octubre de 2006)

²² Peña 1991, 375-387.

²³ Vargas/Correa 1995, 42.

²⁴ La víctima era un actor de escasa consideración, no tenía una calidad jurídica definida en el procedimiento, no era parte del proceso, salvo si realizaba una querrela con sus propios recursos.

²⁵ Vargas 1999, 182

Iustitia Distributiva - Acceso a la Justicia

Según el principio de la justicia distributiva, las personas tienen derecho a participar de las instituciones de su orden social y político común, en calidad de agentes dotados de derechos fundamentales. A esta dimensión de la justicia corresponden todas aquellas condiciones que dan lugar a la actualización de ese derecho. Por lo tanto, acceso a la justicia significa la igualdad de oportunidades para acceder a las instituciones, órganos o poderes del estado que generan, aplican o interpretan las leyes y otras regulaciones que tienen impacto en el bienestar social de las personas²⁶. La asistencia jurídica pública y gratuita tiene por función facilitar el acceso a la justicia mediante la atención a aquellas personas que no disponen de recursos²⁷. En este sentido, conforme principios de solidaridad y de subsidiariedad elementales, las personas más vulnerables y desprotegidas deben gozar de privilegio de pobreza, el derecho a ser atendidas gratuitamente por los funcionarios, abogados y procuradores designados para tales efectos. Por lo tanto, la asistencia jurídica es una condición necesaria para el ejercicio y la protección de derechos y del debido proceso en el estado constitucional democrático²⁸.

Durante el gobierno de la Junta Militar, el servicio de asistencia jurídica adoptó la modalidad de Corporaciones de Asistencia Judicial²⁹. Esas organizaciones, cuatro en total, poseían personalidad jurídica, patrimonio propio, carecían de fines de lucro, eran gobernadas por un Consejo Directivo, presidido por el Secretario Regional Ministerial (SEREMI) e integrado por representantes de diversas corporaciones³⁰ y recibían subvenciones del Ministerio de Justicia³¹. Sus

²⁶ Balmaceda, Nicolás, *Acceso a la justicia por los pobres; La modernización pendiente*, Tesis para optar al grado de Licenciado en ciencias Jurídicas y Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago 1996, 4. La Constitución Política de la República (art. 19, N° 3, inciso segundo) indicaba que toda persona tiene derecho a la defensa jurídica en la forma que la ley señale, agregando en su inciso tercero que la ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismo.

²⁷ Ellos eran, por regla, los sectores socio-económicos de más bajos ingresos. Quienes vivían en situación de pobreza, eran personas y grupos de personas que no tenían la capacidad ni los recursos para satisfacer condiciones consideradas mínimas de alimentación, vestuario, vivienda, salud y educación (definiciones operativas en Valdivieso, Patricio, *Ein Weg zur Sozialreform*, Akademischer Verlag, Stuttgart 1998, 125).

²⁸ Valdivieso 1998. En Chile, bastaba como presunción legal de pobreza la circunstancia que una persona solicitara el beneficio.

²⁹ Los antecedentes históricos de las corporaciones se remontan a las primeras décadas del siglo XX, cuando eran las Asociaciones de Abogados y el Colegio de la orden, las organizaciones que cumplían esta función. Posteriormente, las Corporaciones fueron creadas mediante las leyes de 17.995 y 18.362 de 1981 y 1987 respectivamente, véase Vargas/Correa 1995.

³⁰ Entre otras atribuciones, junto con aprobar el presupuesto anual de la institución y definir los lineamientos generales del accionar de ésta, el Consejo designaba al Director General,

funciones consistían en otorgar asistencia judicial y prestar servicios jurídico-sociales a las personas de escasos recursos³². Ellas celebraban convenios con las municipalidades de todo el país, con el objeto de atender consultorios y financiar algunas de sus actividades³³. Su personal consistía en abogados y egresados de las facultades de derecho, postulantes al título de abogado, quienes por ley debían realizar su práctica. A lo anterior se sumaban otras iniciativas que prestaban asistencia judicial gratuita, tales como las clínicas jurídicas universitarias, las instituciones de beneficencia y otras organizaciones no gubernamentales³⁴. Esos servicios de asistencia judicial eran indispensables en el ámbito de la justicia penal.

El régimen procesal y la asistencia judicial habían ido acumulando problemas, en la práctica funcionaban con numerosas deficiencias, identificadas plenamente desde hacía muchas décadas³⁵, entre los que se contaban el ritualismo excesivo y la carencia de flexibilidad, la falta de personal y recursos para atender una demanda en crecimiento, la falta de división del trabajo y especialización de los tribunales, y consecuentes problemas de coordinación, la ausencia de criterios informados y razonados para la discriminación entre cuestiones que necesitaban de proceso judicial o no. El sistema operaba mal y estaba colapsado, los jueces estaban atiborrados de casos³⁶, muchos de los cuales tenían una demorosa tramitación³⁷,

encargado de la administración. Fijaba las políticas de desarrollo y metas a cumplir. En la línea operativa se encontraban las direcciones zonales, cada una a cargo de una jurisdicción territorial que comprendía un conjunto de comunas con sus respectivos consultorios.

³¹ La Corporación de Asistencia de la Región Metropolitana abarcaba las regiones VI, VII, XII, Metropolitana y Provincia de San Antonio, cubriendo un área geográfica donde habitaba más de la mitad de la población del país. Cerca de dos millones doscientas mil personas eran los potenciales usuarios de los servicios de la Corporación, dadas sus condiciones precarias de vida.

³² En las décadas de 1980 y 1990, las causas atendidas con mayor frecuencia correspondían a los conflictos conyugales, de arriendo, y demandas de alimentos; Vargas/Correa 1995.

³³ Los consultorios prestaban asesoría jurídica en diversas materias, a través de sus abogados, asistentes sociales, y egresados de derecho. Todos ellos eran apoyados por un gran equipo conformado por administradores públicos, contadores- auditores, sicólogos, secretarías y personal auxiliar. En cada una de las comunas que atendían, las corporaciones tenían un consultorio jurídico que podía ser fijo, móvil o con convenios municipales. Esto se determinaba de acuerdo a la zona y a la densidad poblacional; en zonas rurales, en general, el convenio era móvil. En estos consultorios se abordaban diversas materias, tales como civil, laboral, penal y familiar.

³⁴ Por ejemplo, la Fundación de Asistencia Legal de la Familia que entregaba asistencia legal a menores, patrocinando a las madres, con cinco consultorios en la Región Metropolitana; véase www.minju.cl, 05.07.2003.

³⁵ Riego 1998, 17-23.

³⁶ El juez, la misma persona, debía cumplir múltiples roles en numerosas causas: determinar si se investigaba o no un hecho que podría ser delictuoso; investigarlo, en caso afirmativo; acusar, como resultado de esa investigación; y desdoblarse para sentenciar.

mientras que otros quedaban pendientes y sin solución³⁸. En el ámbito de la asistencia judicial, los sectores más vulnerables estaban a merced de una defensa gratuita de mala calidad y veían afectado su derecho de acceso igualitario a la justicia.

Control de Actos de Gobierno

En cuanto al control judicial de los actos de las autoridades públicas, dentro de un sistema donde participaban varios poderes³⁹, la Corte Suprema y las cortes de apelaciones podían hacer uso de los recursos constitucionales de inaplicabilidad por la inconstitucionalidad de las leyes, de la protección frente a amenaza o lesiones de las garantías y derechos consagrados por la Constitución, y del amparo por arresto o la detención por la infracción de lo dispuesto en la Constitución y en las leyes⁴⁰. Por otra parte, la Constitución daba lugar a que los ministros de la Corte Suprema estuviesen en condiciones de ejercer funciones de control en otras instancias del estado, por el sólo hecho de integrar las siguientes instituciones: Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones, Consejo de Seguridad Nacional y Comisión Resolutiva de Libre Competencia.

Otros dos poderes con capacidad de control eran el Tribunal Constitucional y la Contraloría General de la República. El primero era un órgano autónomo e independiente de toda otra autoridad o poder, tenía por función específica velar por la legalidad constitucional de las iniciativas legales⁴¹. La Contraloría, también

³⁷ La celeridad en las tramitaciones era un anhelo en la sociedad chilena, pues imperaban los trámites y se requería gran cantidad de tiempo y de dinero para llevar a buen término una causa en los tribunales.

³⁸ En la medida que estos problemas se combinaban con el incremento de la delincuencia y la presión de los medios de comunicación, se iba extendiendo la sensación que los infractores de la ley contaban con un sistema legal que les permitía funcionar con impunidad, lo que, en relación con otros problemas del sistema de administración de justicia, se traducía en un alto grado de inseguridad y de desconfianza hacia el sistema y sus operadores.

³⁹ Integrado, además, por la Contraloría General de la República para el control de la legalidad en la administración del Estado, la Cámara de Diputados en calidad de fiscalizador de los actos de gobierno, algunos órganos especializados de fiscalización, tales como las Superintendencias, y los controles jerárquicos y las unidades de control interno de los servicios públicos.

⁴⁰ Constitución Política de Chile, arts. 19, 20, 21 y 80. Sobre estos recursos, visiones normativas y empíricas en Nogueira, Humberto (ed.), *Acciones constitucionales de amparo y protección: realidad y prospectiva en Chile y América Latina*. Ed. Universidad de Talca, LOM, Santiago 2000.

⁴¹ http://www.colegioabogados.org/normas/leyes/17.997-tribunal_constitucional.htm, 29.07.2003.

autónoma⁴², era por excelencia la institución que debía controlar la legalidad en la administración del Estado (Constitución de 1980, arts. 87-89), y por esta vía estaba en condiciones de ejercer control sobre los actos del poder ejecutivo, sus agencias, y todas aquellas organizaciones que hicieron uso de recursos públicos⁴³.

Respecto al gobierno del Poder Judicial, hasta mediados de la década de 1990 el Presidente de la República nombraba los miembros del Poder Judicial, seleccionándolos de listas confeccionadas por sus más altos órganos colegiados. Asimismo, formalmente, se debían considerar reglas de calificación para integrar las listas con candidatos, tales como título de abogado, edad mínima y tiempo de servicio en el sistema. Los ministros y fiscales de la Corte Suprema eran elegidos por el Presidente de la República de una nómina de cinco personas, confeccionada por la misma Corte, donde debía figurar el ministro más antiguo de la Corte de Apelaciones, y podían figurar personas extrañas a la administración de justicia. Los ministros y fiscales de las Cortes de Apelaciones eran elegidos por el Presidente de la República de ternas elaboradas por la Corte Suprema, ocupando en ellas un lugar los jueces de letras más antiguos de jerarquía inferior, si se encontraban en lista de méritos y manifestaban su interés. Los jueces de letras eran designados por el Presidente de la República a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones respectiva. El Código Orgánico de Tribunales (art. 279) preveía la apertura de concurso, cuando se tratase de confeccionar ternas para proveer los cargos de Ministro de Corte de Apelaciones y Juez de Letras, pero no había reglamentación alguna sobre el concurso⁴⁴. Adicionalmente, el mismo Código (art. 215 y 217) disponía que la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones podían ser integradas por abogados que no fuesen jueces, los denominados abogados integrantes, llamados por falta del número de miembros necesarios para atender las causas. La designación era realizada por el Presidente de la República de ternas confeccionadas por la Corte Suprema.

La administración central del sistema judicial estaba en manos de la Corporación Administrativa del Poder Judicial. Este órgano gozaba de personalidad jurídica y dependía únicamente del Corte Suprema, pues su Dirección correspondía a un Consejo integrado por cinco de sus ministros. Estaba compuesto por tres departamentos y una contraloría interna, y sus funciones consistían en administrar los recursos financieros, tecnológicos y materiales destinados al funcionamiento de

⁴² No estaba sometida a los poderes del Estado. El Contralor General, designado por el Presidente con acuerdo del Senado, era inamovible hasta los 75 años de edad o por notable abandono de deberes (Constitución 1980, art. 48, N°2, letra c). El Contralor General realizaba todos los nombramientos de su planta y disponía las demás medidas atinentes a los funcionarios.

⁴³ Mayor información en <http://www.contraloria.cl/>, 0.02.2005

⁴⁴ Peña 1993, 326.

la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones, los juzgados de letras, de menores y del Trabajo.

Autonomía y nombramientos

Con respecto a los sistemas de formación, selección y promoción en el sistema de administración de justicia, cabe hacer notar que hasta mediados de la década de 1990 el panorama estuvo caracterizado por enormes vacíos, en comparación con los progresos experimentados por buena parte de los sistemas judiciales en otras partes del mundo. El sistema carecía de condiciones mínimas que garantizaran la buena formación, y en el mismo imperaba un marcado corporativismo que obstaculizaba la acción judicial independiente y autónoma por parte de los jueces. Algunas observaciones sobre el particular:

Primero, hasta mediados de la década de 1990 no hubo en Chile un sistema especializado para la formación de los funcionarios del sistema judicial⁴⁵. Los jueces recibían la formación de abogado en las universidades que preparaban para esa profesión, con una docencia que enfatizaba la tradición positivista del derecho. Había una clara correlación entre la formación positivista que entregaban las universidades chilenas y la cultura explícita de los jueces. La carrera judicial, en la cual no existía un sistema de calificaciones y promociones relacionado con la formación, y cuyas remuneraciones resultaban ser modestas en términos relativos, no era una profesión atractiva para los egresados de derecho⁴⁶.

Segundo, la calificación, posibilidades de ascenso y remoción dentro del Poder Judicial estaban en manos de la Corte Suprema⁴⁷. Lo anterior, según los críticos del sistema, favorecía la discrecionalidad y el corporativismo verticalizado⁴⁸. No obstante, la Constitución de 1980 establecía un mecanismo para que el Legislativo pudiese tener ingerencia y algún grado de control sobre el Poder Judicial. En la Cámara de Diputados se podía entablar acusaciones contra jueces o ministros del Poder Judicial por notable abandono de sus deberes.

Tercero, el Poder Judicial era percibido como un sistema donde imperaba el marcado corporativismo vertical, desde la Corte Suprema hacia abajo, la desconfianza hacia todos los actores socio-políticos extra-judiciales, y la resistencia

⁴⁵ Sobre la situación en el país véase Correa de la Cerda 1991, 178-279.

⁴⁶ Peña 1993, 324.

⁴⁷ De jure y de facto (Código Orgánico de Tribunales, art., 275).

⁴⁸ Vargas/Correa 1995

frente a cualquier iniciativa de reforma que pudiese afectar su control sobre el bien común justicia⁴⁹.

Todo lo anterior en relación con el gobierno del sistema, el sistema de ascensos y de calificaciones y la formación tuvo dos consecuencias importantes. En primer término, se fue desarrollando en el Poder Judicial un marcado distanciamiento de la sociedad y el corporativismo vertical, que mantenía al sistema con sus deficiencias poco permeable a las iniciativas, innovaciones y al cambio, y ello reducía el campo de maniobra del mismo para hacer una contribución al imperio de la justicia en la sociedad. En segundo término, esa situación inhibía las capacidades del sistema para el ejercicio del control político y social de actores y procedimientos, y ello daba lugar a irregularidades y arbitrariedades que se sumaban a otras deficiencias y problemas de carácter estructural, ya indicados⁵⁰.

Finalmente, se debe observar que el Poder Judicial disponía de diversos instrumentos legales para evitar intromisiones o presiones externas. Así, por ejemplo, con el objeto de rechazar presiones o críticas, fuesen o no justificadas, procedentes de otros poderes públicos o de los medios de comunicación⁵¹, los más altos tribunales contaban con recursos legales importantes contenidos en el Código Penal y la Ley de Seguridad del Estado (por ejemplo, la posibilidad de procesar por injurias y desacato). Por cierto, esos instrumentos podían ser usados para defender los intereses corporativos y acallar toda crítica externa⁵².

⁴⁹ De especial importancia eran las percepciones de Correa de la Cerda (1991), por representar un sector significativo de magistrados.

⁵⁰ El corporativismo y la corrupción iban de la mano. En el caso chileno, el problema se limitaba a ciertos casos de tráfico de influencia, contrastando con sus dimensiones en otros países latinoamericanos.

⁵¹ Los medios de comunicación eran extensiones de intereses corporativos, y cumplían la función de servir de instrumento para influir en la opinión respecto a determinados temas, y por cierto presionar a los poderes públicos.

⁵² Así fue, por ejemplo, en la acción emprendida contra la autora del *Libro Negro de la Justicia*, y más adelante contra un periodista que criticó duramente al Poder Judicial en televisión (“Panelista de Televisión: Con la sogá al cuello”, *El Mercurio*, D-12, 13.01.2002)

II.3 EL SISTEMA DE JUSTICIA REFORMADO

II.3.1 “REFORMA DEL SIGLO” EN EL SISTEMA PENAL

La Reforma Procesal Penal consistió en un conjunto de transformaciones normativas, en los procedimientos y en otras condiciones que dieron lugar al cambio desde un sistema penal inquisitivo, escrito y secreto, a uno acusatorio, oral y público. Ella consistió en los siguientes cuerpos legales: Reforma a la Constitución Política (Ley 16.519 de 1997); Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley 19.640 de 1999); Nuevo Código Procedimiento Penal (Ley 19.696 del 2000); Ley de Defensa Pública en materia Penal (Ley 19.718 del 2001); Modificación al Código Orgánico de Tribunales (Ley N°19.665, del 2000); Ley adecuatoria de la legislación chilena a la reforma procesal; ley sobre el régimen de transición e implementación del nuevo sistema, y ley de gradualidad de septiembre del 2001⁵³. En su diseño e implementación participaron principalmente juristas, apoyados por ingenieros, economistas, y diversos actores gubernamentales, judiciales y extra-estatales⁵⁴, y contó con el apoyo de instancias coordinadoras⁵⁵. El proceso de implementación requirió diversos estudios y consultorías complementarias, financiadas por el Ministerio de Justicia⁵⁶. Las ideas básicas fueron tomadas del

⁵³ Esta ley extendió el plazo de implementación en la Región Metropolitana, dando tiempo para que los procesos de trabajo entre las instituciones mejoraran y se contara con profesionales con más experiencia.

⁵⁴ Los gestores de la reforma debieron defender sus posiciones con argumentos técnicos, por ejemplo fundamentar los cambios desde el punto de vista presupuestario, y con ese objeto contrataron consultorías.

⁵⁵ Comisión Coordinadora de la Reforma Procesal Penal creada por el artículo 6° de la Ley N° 19.665; Unidad Coordinadora del Ministerio de Justicia, creada en 1998.

⁵⁶ Determinación del contenido de las Bases de Licitación de la Defensa Penal Pública. U. Alberto Hurtado, 2000; Asesoría en diseño de programa de Capacitación Interinstitucional. M.I. Horvitz y otros, 2000; Determinación del modelo de licitación óptimo asociado a la Defensa Penal Pública Chilena. U. de Chile (Facultad de Economía), 2000; Modelo de procesos de trabajo de la Defensoría Penal Pública. U. Alberto Hurtado, 2000; Diseño de los contenidos y metodologías para la capacitación de los defensores penales públicos. U. Diego Portales, 2000; “Estudios de seguimiento de audiencias, realizados mediante consultorías con Universidades Regionales de las regiones IV y IX; estudio entre el Ministerio de Justicia y el Instituto de Estudios Judiciales sobre el análisis de la función del Juez de Garantía en el nuevo proceso penal” (publicado en Cuadernos de Estudios Judiciales, Diciembre de 2001).⁵⁷ En la Comisión de Redacción (Comisión Técnica) participaron académicos con estudios de postgrado en Alemania y en los Estados Unidos. En Alemania, la oralidad en el proceso es central, las funciones de indagación, defensa y juzgamiento están separadas, las garantías de debido proceso son observadas por un juez de garantía

procedimiento penal alemán y de los Estados Unidos de Norteamérica⁵⁷. La cooperación internacional tuvo un papel destacado, dispuso recursos y facilitó el acceso a los conocimientos. Al comenzar la década de 1990, la cooperación oficial del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, USAID, apoyó con sus recursos los primeros estudios. Más adelante, fiscales y defensores públicos chilenos participaron en programas de capacitación, en Chile, en los Estados Unidos y en otros países, hubo visitas de funcionarios de gendarmería para conocer los sistemas de seguridad en los tribunales orales y en las fiscalías, capacitación para dirigentes comunitarios por medio de convenios de la Embajada los Estados Unidos con el Ministerio de Justicia y con las organizaciones no gubernamentales. La cooperación alemana se sumó principalmente por medio del apoyo para actividades de extensión⁵⁸. La Reforma comenzó a ser puesta en práctica gradualmente en el territorio nacional: primero, en diciembre del 2000, en las regiones IV y IX, a continuación, en las regiones II, III y VII, en diciembre del 2002 en las regiones I, XI y XII, después en las regiones V, VI, VIII y X, hasta llegar a la Región Metropolitana con posterioridad⁵⁹. La marcha blanca demandó numerosos trabajos preparatorios.

Los principales actores del nuevo sistema de administración de justicia penal pasaron a ser los siguientes:

Los fiscales con la función de instruir la investigación, solicitar la aplicación de medidas cautelares, prisión preventiva u otra, proteger a las víctimas, y sustentar la acción penal⁶⁰. Al Fiscal Nacional quedaron reservadas las funciones de fijar los criterios de actuación del Ministerio Público⁶¹, dictar las instrucciones generales para ejercicio de la acción y la protección de las víctimas y testigos, fijar los criterios en recursos humanos, remuneraciones, inversiones y gastos. El Fiscal Nacional era designado de una quina confeccionada por la Corte Suprema,

(International 1996). De los Estados Unidos destaca el papel de las defensorías públicas y privadas (Ford 2001, 7-9).

⁵⁸ Talleres, capacitaciones interinstitucionales, elaboración de textos, afiches y material audiovisual didáctico, con el financiamiento de la cooperación alemana.

⁵⁹ Originalmente se planificó la implementación en las regiones I, V, VI, VIII, X, XI, XII el 2001 y en el Área Metropolitana el año 2002.

⁶⁰ El nuevo sistema funcionaba con 16 fiscales regionales y 625 fiscales adjuntos.

⁶¹ El Ministerio Público, creado por Ley N° 19.519 de 1997, era un organismo autónomo, jerarquizado, encargado de dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinarían la participación punible y los que acreditarían la inocencia del imputado. Además era responsable de la protección de las víctimas y de los testigos.

compuesta por abogados con a lo menos diez años de experiencia y no menos de cuarenta años de edad. El Presidente de la República elegía y el Senado ratificaba por los dos tercios de sus miembros. El Fiscal ejercía el cargo diez años, sin posibilidad de reelección. Los fiscales regionales eran designados por el Fiscal Nacional de una terna propuesta por la Corte de Apelaciones de la región, con abogados con un mínimo de treinta años de edad y experiencia de al menos cinco años en el ejercicio de la profesión. Los fiscales adjuntos eran designados por el Fiscal Nacional de una terna propuesta por el Fiscal Regional, a la cual podían postular personas que cumplieren con los requisitos de ciudadanía y de poseer el título de abogado. El Fiscal Nacional y los fiscales regionales, con alto grado de autonomía, sólo podían ser removidos por la Corte Suprema a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados o de diez de sus miembros, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones⁶². Los fiscales podían hacer sus indagaciones disponiendo del servicio de Investigaciones y de Carabineros de Chile y de unidades de apoyo para trabajar con las víctimas⁶³.

La Defensoría Nacional estaba para que toda persona ejerza su derecho de defensa y debía asumir la defensa de personas carentes de recursos⁶⁴, era un servicio público descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, vinculado al Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia. El Defensor Nacional, designado por el Ejecutivo, ejercía el cargo por diez años, sin posibilidad de reelección. Los defensores regionales, designados por el Defensor Nacional por concurso público duraban cinco años en el cargo. Los requisitos de quienes postulaban al cargo eran idénticos a los que debían cumplir los fiscales regionales. Los defensores locales, elegidos por el Defensor Nacional a propuesta del Defensor Regional respectivo, debían poseer el título de abogado. Los defensores regionales podían licitar el servicio entre abogados o universidades.

Los jueces de garantía debían velar por el cumplimiento imparcial de los procedimientos⁶⁵, investidos de las siguientes atribuciones: dirigir la audiencia de preparación, formalizar acuerdos, resolver en audiencias las autorizaciones, diligencias y demás peticiones que presentara el fiscal y el defensor. El juez de

⁶² Ley 19519, Artículo 80 G en http://www.minjusticia.cl/reforma%20procesal/Ver04_6/Doc/Ley_19_519.doc

⁶³ Estas unidades contaban con personal especializado para la formación de redes de apoyo con instituciones y organizaciones públicas y privadas, con el objeto de derivar allí a quienes lo requirieran durante el juicio.

⁶⁴ La Defensoría Nacional supervisaba 14 defensores regionales y 417 defensores locales, quienes eran los encargados de la defensa de los inculcados, de modo que existiese un adecuado equilibrio frente al accionar de la parte acusadora en el proceso.

⁶⁵ Aproximadamente 413 jueces de garantía.

garantía podía formalizar salidas alternativas, tales como la suspensión condicional del procedimiento y el acuerdo reparatorio, dictando la sentencia en un procedimiento abreviado⁶⁶. La preparación recibida en la Academia Judicial pasó a ser un antecedente relevante para el ejercicio de esta función descrita.

El Tribunal Oral, integrado por tres jueces letrados, juzgaba respecto a los casos en audiencia oral⁶⁷. En el juicio, los jueces escuchaban los alegatos del fiscal y del defensor, evaluaban las pruebas, fallaban en 24 horas y disponían hasta de 30 días para decidir la pena⁶⁸. Los nombramientos de jueces se producía mediante la aplicación de las disposiciones del Código Orgánico de los Tribunales reformado.

La participación esos actores y la observación de los procedimientos garantizaban condiciones de debido proceso⁶⁹. La premisa central del procedimiento consistía en el imperativo de separar las funciones de investigación y de juzgamiento. Los jueces del tribunal, apartados de la función de investigación, debían informarse con imparcialidad, discernir, evaluar y dictar la sentencia. El juez de garantía debía hacer respetar las garantías del debido proceso⁷⁰, autorizar o denegar la solicitud de aplicación de medidas cautelares⁷¹, formalizar las salidas alternativas y reparatorias (acuerdo reparatorio, suspensión condicional del procedimiento y/o procedimiento abreviado)⁷².

La existencia de un organismo especializado responsable de la investigación, la protección y del tratamiento de las víctimas y de la persecución penal de delitos

⁶⁶ El procedimiento abreviado era una negociación entre el fiscal y el defensor o el imputado, el caso quedaba resuelto en la audiencia de preparación del juicio oral.

⁶⁷ El sistema funcionaba con 396 jueces, en las audiencias de los juicios orales se formulaban las acusaciones y la defensa hacía sus descargos, y se presentaban las pruebas.

⁶⁸ La expectativa de este procedimiento era que los jueces fuesen imparciales, porque veían primera vez todo, las pruebas se generaban en el juicio. La composición del tribunal oral por tres jueces evitaba que el proceso fuese objetado por un recurso de nulidad con posterioridad.

⁶⁹ Cabe recordar que el antiguo sistema procesal penal se caracterizaba por ser inquisitivo, escrito, secreto, de doble instancia, donde el mismo juez asumía la instrucción, la acusación y el fallo, con delegación de funciones, y donde la defensa tenía un papel secundario. Todo ello vulneraba los derechos y garantías constitucionales de los chilenos.

⁷⁰ La formalización de la investigación era responsabilidad del juez de garantía. El fiscal podía investigar todo lo que estimara pertinente, pero si quería pedir alguna medida que coartara la libertad de un imputado, tenía que solicitarla ante el juez de garantía. Cada vez que el imputado veía mermados sus derechos, podía recurrir al juez de garantía.

⁷¹ Las medidas cautelares, alternativas a la prisión preventiva, eran la obligación de concurrir a firmar periódicamente a la fiscalía local, la restricción de la libertad de movimiento, la prohibición de acercarse a la víctima, de concurrir a determinados lugares, asistir a ciertas reuniones o comunicarse con determinadas personas, la privación de libertad total o parcial.

⁷² En el complejo tejido de relaciones humanas hay numerosos casos en los que se puede restablecer el imperio de la justicia mediante mediaciones y acuerdos “reparatorios”, dando a cada uno el suyo, con la voluntad y consentimiento de las partes.

debía traducirse en mayor capacidad del sistema para responder a las demandas por justicia. La indagación del fiscal, exenta de trámites y ritualidades, debía facilitar el trabajo profesional y las relaciones directas con el defensor y los servicios auxiliares (Policía, Servicio del Registro Civil, Servicio Médico Legal, entre otros).

Los casos debían tratados en pocas audiencias desde el ingreso, que podía concluir por acuerdo de las partes, o el juicio oral, cuando no era posible un acuerdo previo. La oralidad sustituía largos expedientes que entrababan los procesos.

La oralidad pasó a ser una garantía en el nuevo sistema y ello significó, en la práctica, que las audiencias orales⁷³, destinadas a resolver cuestiones de procedimiento y el juicio oral y público, pasaran a ser muy relevantes⁷⁴. En estrecha relación con la oralidad en los procedimientos, las personas pasaron a tener oportunidades para estar personalmente con los jueces, a diferencia de lo que ocurría en el antiguo sistema, donde los actuarios hacían de verdaderos intermediarios entre el imputado y el juez acusador.

En el nuevo procedimiento, los hechos y las circunstancias de la causa podían ser probados por cualquier medio en el juicio oral, previo conocimiento y control del juez de garantía, quien debía garantizar el debido proceso. La valoración de si determinados medios eran pruebas o no correspondía a los jueces del tribunal oral, quienes también debían ceñirse a ciertos requisitos pre-establecidos en el procedimiento, los principios de la lógica, las máximas de la experiencia y a los conocimientos adquiridos. Por lo tanto, en el nuevo sistema pasó a ser relevante la formación jurídica, la capacitación y los nuevos sistemas de habilitación y de calificaciones de los funcionarios del sistema de administración de justicia⁷⁵. Las nuevas condiciones en los procedimientos, junto a las circunstancias indicadas, alteraron sustancialmente el margen de maniobra de los funcionarios para evaluar,

⁷³ Las más importantes eran la audiencia de control de la detención (el imputado era llevado a su primera declaración), de formalización de la investigación (el fiscal comunicaba al inculpado que seguía una investigación), de imposición de la prisión preventiva (el juez de garantía imponía medida cautelar a solicitud del fiscal u otro actor interviniente), de cierre de la investigación (el fiscal decidía sobreseer la investigación, de preparación del juicio oral, pudiendo el juez de garantía dar por probados ciertos hechos (convenciones probatorias) o excluir cierta prueba del juicio oral por haber sido obtenida ilegalmente, concluyendo con el auto de apertura del juicio oral.

⁷⁴ En el juicio oral no se admitían presentaciones por escrito, las audiencias debían ser continuas, salvo causales excepcionales, los actores centrales no podían ser sustituidos, las audiencias debían ser públicas con libre acceso de los medios, y las excepciones solo podían estar fundadas en el honor, la intimidad o la seguridad de cualquier persona, y todas las cuestiones o incidentes que se suscitaban durante el juicio debían ser resueltas en ese momento.

⁷⁵ La Academia Judicial, creada en 1994, disponía de un sistema anual de concursos para la adjudicación de los cursos y un sistema de calificaciones.

fundamentar y dictar sentencia. Con estos cambios terminó el imperio de reglas más o menos rígidas para apreciar la prueba, evaluar y dictar sentencia, por ejemplo mediante la cita de artículos; en lugar de ello, el nuevo proceso demandaba un razonamiento que demostrara competencia para la aplicación de normas a casos concretos, capacidad de análisis racional de situación y de perspectivas involucradas, y capacidad de discernimiento jurídico⁷⁶.

La o las víctimas debían ser una parte central en el nuevo procedimiento, con sus derechos garantizados y la capacidad de participación como agentes en el mismo. En su condición de agentes del Estado, los fiscales y los servicios de apoyo (policías, investigadores, unidades de apoyo a las víctimas y sus redes) debían facilitar y estimular su actuación, protección y seguridad; los procedimientos para el trato de las víctimas, inexistentes en el sistema antiguo, de ser practicados con eficiencia, podían llegar a tener el efecto de incentivar la cooperación⁷⁷. Por otra parte, lo anterior debía contribuir a incrementar el grado de confianza de las personas en el sistema de administración de justicia y la conciencia de la corresponsabilidad que tenían ellos mismos para actuar como agentes intervinientes.

Las nuevas instituciones y procedimientos debían hacer una contribución para la disminución de la delincuencia. Bajo supuestos neo-institucionalistas de “rational choice” (elecciones racionales de comportamiento), la mayor eficacia y transparencia de las nuevas instituciones y procedimientos debían influir en las expectativas de los potenciales delincuentes, induciendo en ellos el discernimiento que los beneficios del delito son bajos en comparación con los riesgos y costos.

Por otra parte, los mecanismos de resolución de conflictos incorporados en el nuevo procedimiento penal debían facilitar el acceso a la justicia y ser de utilidad social, al significar una contribución para la descongestión del sistema de administración de justicia⁷⁸. En el nuevo sistema sólo un bajo porcentaje de los casos debía llegar a la fase del juicio oral. La mayoría debía encontrar salida por vías alternativas, tales como los acuerdos reparatorios y la suspensión condicional del procedimiento. El procedimiento abreviado, sin corresponder a la categoría de salidas alternativas, debía contribuir a los mismos propósitos sociales y de descongestión del sistema⁷⁹.

⁷⁶ A modo de ilustración, el tribunal podía admitir testigos inhábiles o de oídas, podía admitir peritajes realizados en condiciones nuevas, si cumplían con los requisitos de tales, finalmente podía considerar que ciertas presunciones fuesen admisibles, si ello no iba en contra de la razón y de la experiencia acumulada.

⁷⁷ En el nuevo procedimiento, los fiscales y jueces de garantía debían velar por la protección de la víctima y de sus derechos en todas las etapas del procedimiento.

⁷⁸ Razones desarrolladas en Duce 1998, 191-196.

⁷⁹ Por medio del procedimiento abreviado, los delitos que tuviesen una pena menor de cinco años podían ser resueltos, si el fiscal ofrecía al imputado una pena menor a la que estipulaba la ley

En el período de transición desde el sistema antiguo al nuevo sistema de administración de justicia, las actividades de capacitación y entrenamiento debían cumplir la importante función de socializar a los operadores más directos, los jueces, fiscales, defensores, policías, etc., en los propósitos de la Reforma y en la aplicación de los nuevos procedimientos. Por lo tanto, desde la puesta en marcha del proceso, las agencias gubernamentales, los gestores, con el apoyo de las organizaciones internacionales, desplegaron una gran actividad de capacitación a todo nivel en los tribunales, los servicios penitenciarios, las policías, entre otros, y hubo gran cantidad de recursos destinados a la capacitación. La infraestructura física fue otra prioridad en el sistema reformado. Hubo una gran asignación de recursos para el mejoramiento de infraestructuras, tales como complejos penitenciarios, edificios para tribunales, fiscalías y defensorías⁸⁰.

La razón de fondo de los nuevos procedimientos penales y esfuerzos complementarios era la necesidad de adaptar el sistema de administración de justicia a las inquietudes ciudadanas y demandas sociales por la garantía en la defensa de sus derechos, la eficacia y la transparencia⁸¹. En este sentido, se trataba de racionalizar y diversificar las formas de procedimiento y de tutela de los derechos de las personas para facilitar así el mayor acceso a la justicia y fortalecer el estado de derecho en una sociedad que se estaba democratizando. Desde su génesis, la Reforma estuvo inspirada en el movimiento de los derechos humanos, tal como venía ocurriendo en otros lugares del mundo desde la década de 1940⁸². A la luz de experiencias dramáticas en el siglo XX y de la toma de conciencia de la importancia de las instituciones y de los procedimientos, esos derechos pasaron a ser protegidos y garantizados de forma explícita por medio de normas, instituciones e interpretaciones legales en el sistema político internacional, en el sub-sistema

por el delito cometido, a cambio que confesara. En este caso, el procedimiento simplificaba la prueba y no era necesario llegar al juicio oral; Duce 1998, 196-199.

⁸⁰ El Ministerio de Justicia presupuestó que condiciones previas para la marcha del nuevo sistema en la Región Metropolitana debían ser el nombramiento y la capacitación de más de 2,700 funcionarios (jueces, fiscales, defensores y administrativos) y la adecuación de 48 inmuebles que deberían albergar 35 juzgados de garantía y tribunales orales, 27 fiscalías y 17 defensorías penales públicas, www.minju.cl 04.08. 2004; *El Mercurio*, 10.08.2001.

⁸¹ La sociedad chilena experimentaba un acelerado proceso de modernización económica, social y política.

⁸² Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y otras convenciones y tratados internacionales posteriores. En América Latina, la Defensa Penal Pública era una demanda de acuerdos internacionales que pasaron a tener validez en Chile, en particular la Convención Americana de los Derechos Humanos, Pacto de San José, Artículo 8, n° 2, letra e “Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido en la ley”.

interamericano y en los estados miembros del mismo. Cabe mencionar como referencias principales de las fuentes que sirvieron para diseñar la Reforma Procesal Chilena las siguientes: la Constitución Política de la República de Chile (art.5) y las convenciones y los tratados internacionales suscritos por Chile, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, otras normas del Código de Procedimiento Penal chileno de 1906 no contradictorias con el debido proceso, el Código Orgánico de los Tribunales y el Código de Procedimiento Civil; textos de legislación extranjera y opiniones doctrinales o jurisprudencia relativas a ellos, tales como el Código Procesal Penal Italiano de 1988, la Ordenanza Procesal Penal Alemana de 1877, la Ley de Enjuiciamiento Criminal Española de 1882, el Código Procesal Penal de la Nación Argentina de 1992, el Código Procesal Penal de la Provincia de Córdoba de 1992 y el Código Procesal Penal Peruano de 1991⁸³.

Por otra parte, Chile necesitaba un sistema de administración de justicia que hiciera un uso racional de los recursos fiscales para garantizar el bien público de la seguridad. El razonamiento dominante fue que los recursos públicos eran escasos, tenían usos alternativos y había numerosas demandas en la sociedad, tales como justicia, salud, educación, seguridad social, entre otras). Por lo tanto, los recursos del gasto público destinados al tema de la justicia y a combatir la criminalidad y garantizar la seguridad pública debían ser usados con criterios de eficiencia; maximización de la rentabilidad social de los gastos corrientes e inversiones. Este supuesto fue un fundamento relevante en la racionalidad económica de la reforma, el énfasis en la racionalización del sistema de administración de justicia, en todas sus etapas, esto es, investigación y defensa, imputación, salidas alternativas y juicio oral, con la visión de producir un bien público competitivo y sustentable en el tiempo⁸⁴.

⁸³ Mayor información sobre el tema en Vargas, Juan E., *Reforma Procesal Penal en América Latina*, Corporación de Promoción Universitaria, 1993; Binder, Alberto, "Reforma de la Justicia Penal y Constitución: del programa político al programa científico", en: *Cuadernos de Análisis Jurídicos*, 39, 1998; Sáez, Felipe, *La naturaleza de las reformas judiciales en América Latina: algunas consideraciones estratégicas*, Bogotá: Ed. Guanajas, 1999.

⁸⁴ Ilustración de la racionalidad congruente con principios ético-morales presentes en toda la concepción de la Reforma Procesal Penal fue el amplio espacio que los procedimientos dejaron para los mecanismos de negociación, cuya finalidad era una optimización instrumentos que acercaran al ideal de justicia. De allí que adquiriera centralidad la negociación entre el fiscal y el imputado, así como entre víctima e imputado. El procedimiento abreviado o acuerdo de reparación, vía negociación, encontraba su mejor base de apoyo en los mismos mecanismos que operaban en el mercado de bienes y servicios, donde la justicia se va dando a partir de interacciones y cooperación de las partes, quienes buscan maximizar los beneficios de sus decisiones junto a otros.

En Chile, la Reforma Procesal Penal fue considerada en su justa dimensión, como un paso más para progresar frente al desafío más global e integral de la modernización del Estado⁸⁵. Hubo conciencia que el nuevo sistema penal de justicia funcionaría bien y tendría buenos resultados si y solo si se generaban otras condiciones legales, sociales, políticas y culturales complementarias. En este sentido, se esgrimió el argumento que la Reforma era sólo parte de un conjunto de iniciativas académicas, administrativas y legislativas que avanzaban en la dirección de un proceso más global de modernización de la sociedad, de la administración de justicia y del Estado⁸⁶.

¿Qué logros y límites tuvo la Reforma Procesal Penal?

En un informe de consulta elaborado por una Comisión de Evaluación de la Reforma⁸⁷, en octubre de del 2001, se sintetizó información cualitativa y cuantitativa sobre avances, obstáculos y problemas de la marcha de la Reforma en las primeras regiones, y desde entonces los estudios de monitoreo y evaluaciones pasaron a ser incorporadas como una actividad regular en el proceso de implementación⁸⁸. Los criterios de evaluación fueron los testimonios de operadores y documentación cualitativa y estadística. La Comisión concluyó que la puesta en marcha del proceso era exitosa, y los problemas que se observaban eran razonables para un cambio de la envergadura de la Reforma. Las nuevas instituciones y procedimientos funcionaban, por ejemplo oralidad de procesos, relación directa de jueces, fiscales y defensores con casos y pruebas, apreciación directa de las mismas y no a través de extensos sumarios por escrito, y los actores reconocían las ventajas del nuevo sistema por su transparencia, rapidez y servicio

⁸⁵ En esto había una coincidencia de criterios en los miembros del Poder Judicial, en las organizaciones no gubernamentales gestoras y en el Ministerio de Justicia.

⁸⁶ Por esta razón, los agentes de la Reforma se preocuparon de temas que iban más allá del sistema penal de justicia, de aspectos relacionados con la difusión de sus objetivos. El Ministerio de Justicia creó secciones especiales en su sitio Web, se realizaron numerosos seminarios, capacitaciones, y publicaciones. Una función especialmente importante tuvieron las facultades de derecho y las carreras afines de las universidades, tales como trabajo social y psicología, por cuanto debían innovar en sus formas de enseñanza del derecho y de las ciencias sociales con el propósito de formar profesionales para satisfacer las nuevas necesidades.

⁸⁷ Integrada por R. Blanco, Asesor del Ministro de Justicia; C. Riego, Investigador de la U. Diego Portales; C. Valdivieso (+), Gerente de Fundación Paz Ciudadana, J. E. Vargas, Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), y M. Fuentes como ayudante por la Fundación Paz Ciudadana (FPC). Se desplazó a regiones, realizó entrevistas con operadores del sistema y revisó materiales y antecedentes, tales como estadísticas, resultados de encuestas de percepción pública. Su trabajo concluyó con la elaboración del *Informe Comisión de Evaluación*, Santiago 2001. Actividades de seguimiento con posterioridad véase www.cejamerica.org.

⁸⁸ Información en Ministerio de Justicia de Chile, *La Reforma Procesal Penal en Chile*, Santiago 2001.

para la solución de los hechos penales complejos⁸⁹. Las principales dificultades detectadas por la Comisión consistían en deficiente coordinación interinstitucional, insuficiente diálogo entre los actores institucionales involucrados, falta de uniformidad y estandarización de los procedimientos de acción y carencia de algunas condiciones legales para un mejor funcionamiento. Las recomendaciones eran las siguientes: destinar recursos públicos a la evaluación regular y afinar los instrumentos de monitoreo; generar instancias modernas y eficaces de coordinación que diesen lugar a una retroalimentación efectiva en el sistema, especialmente entre fiscales y policías, y en la relación de los mismos con las organizaciones comunitarias; dotar a los funcionarios policiales de facultades adicionales, por ser necesarias para el ejercicio adecuado de sus funciones; introducir cambios con el propósito de mejorar los procedimientos para el tratamiento de ilícitos menores y para llegar al procedimiento abreviado, y reestructurar los tribunales; realizar más capacitación para estandarizar los procedimientos; mejorar la difusión de la Reforma en la sociedad con la ayuda de los medios de comunicación y mediante la realización de actividades de difusión específicas; perfeccionar la gestión para racionalizar el trabajo en todas las instituciones intervinientes y evitar la sobrecarga, focalizando la atención en la dirección estratégica y en la planificación. Concretamente, la Comisión proponía las siguientes reformas: la ampliación de las facultades operativas policiales para incrementar su eficacia en la prevención del delito⁹⁰, la simplificación de los procedimientos para la realización de exámenes corporales con el consentimiento del imputado; perfeccionamiento de las herramientas de monitoreo del juez de garantía; cambios para facilitar el procedimiento simplificado con el propósito de incentivar al máximo su tramitación, en particular el sistema para producción de pruebas; introducción de cambios destinados a incentivar el uso del procedimiento abreviado, la posibilidad que el fiscal solicitase una pena rebajada respecto a la establecida por la ley si el procedimiento abreviado tenía lugar, y una mayor flexibilidad para que el fiscal lo plantease al juez de garantía; entre las responsabilidades del fiscal, la inclusión de la tarea de dar inicio a la persecución penal de irregularidades o posibles delitos en el proceso de detención. Finalmente, la Comisión proponía integrar funcional y administrativamente los tribunales de garantía y orales, quedando eliminada la

⁸⁹ Desde el comienzo hubo motivación y voluntad por parte de todos los actores involucrados en el sistema para que las cosas salieran bien, es decir, que las instituciones funcionaran y los procedimientos se cumplieren.

⁹⁰ Facultades de arresto o detención para garantizar la comparecencia ante el tribunal, el traslado al cuartel policial de personas sorprendidas in fraganti en la ejecución de delitos; facultades para practicar el examen de vestimentas, equipajes o vehículos, conducir personas sospechosas a unidades policiales cercanas para fines de identificación y de toma de huellas digitales.

diferenciación orgánica entre los dos tipos de jueces e integrando el aparato administrativo de los dos tribunales en uno solo.

Entre octubre del 2001 y enero del 2002 se tramitó en el Congreso Nacional un proyecto de ley que introducía ajustes en el Código de Procedimiento Penal, fortalecía los derechos de las víctimas y disponía mayores atribuciones para que las policías cumplieren una labor más eficaz en la prevención y represión de la delincuencia y agilizaran la realización de ciertas diligencias de investigación, tales como los allanamientos y las detenciones con orden judicial. Algunos de los problemas de coordinación y falta de estandarización pasaron a ser resueltos con posterioridad gracias al sistema de monitoreo. En este sentido, en el uso de los procedimientos, una iniciativa elaborada por la Subcomisión Técnica interinstitucional dependiente de la Comisión de Coordinación proponía una metodología para el diseño de un modelo de monitoreo de la Reforma, proyecto que demandó la participación de varias organizaciones⁹¹.

Desde la perspectiva de las instituciones, sin lugar a dudas, la Reforma Procesal Penal pasó a ser una condición favorable para la estabilidad de la democracia chilena, el imperio del estado de derecho y la modernización. Así ocurrió también en otros países del mundo⁹² y así lo entendieron los gestores de la misma⁹³ Ella generó condiciones del debido proceso inéditas en Chile, fue un impulso para la discusión de numerosos asuntos de interés público en relación con la administración de justicia, tales como los sistemas alternativos de resolución de conflictos, la justicia de familia y de menores, las policías y el sistema penitenciario, el control sobre los actos de gobierno (probidad, transparencia), entre otros.

La Reforma representó un esfuerzo adecuado por sacar al sistema de administración de justicia de un colapso que no le permitía cumplir sus funciones primarias. La administración de justicia quedó preparada para enfrentar nuevas situaciones históricas y sociales, y por lo tanto posibilitar el genuino progreso en el estado democrático⁹⁴.

El proceso de la génesis de la Reforma Procesal Penal, en tanto desarrollo de una política pública, representó una experiencia de enorme impacto en diversos temas y políticas de interés público. En efecto, desde la génesis del proceso, la

⁹¹ Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, Poder Judicial, Gendarmería de Chile y Servicio Médico Legal (M. Justicia).

⁹² Binder, Alberto, "Diez tesis sobre la reforma de la justicia penal en América Latina", en: *Revista Contribuciones*, n° 3/1996, 7-22; Binder 1998.

⁹³ Peña 1993, Vargas 1995, Vargas/Correa 1995, Riego 1998.

⁹⁴ Bien común y definiciones en el estado constitucional democrático, Valdivieso 1998, 17.

tarea de reformar el sistema de administración de justicia dejó de manifiesto la necesidad de aunar voluntades en torno al proyecto, y operacionalizar consensos a favor de actividades coordinadas⁹⁵. La búsqueda de consensos y la coordinación pasaron a ser dos principios válidos para el desarrollo de políticas públicas sustentables en Chile. Con posterioridad, dichos principios fueron integrados en las estrategias de iniciativas gubernamentales y de organizaciones no gubernamentales⁹⁶.

En el sistema de justicia penal reformado, los casos de delitos más graves recibieron un tratamiento con mayor rapidez gracias a los nuevos procedimientos, si se compara con la duración promedio que tenían en el antiguo sistema. Las víctimas de los delitos podían esperar protección efectiva vía audiencias reservadas, testimonio sólo ante jueces o protección policial, atención especializada y reparaciones por los daños⁹⁷. Indudablemente, el mayor presupuesto y las infraestructuras informáticas tuvieron efectos positivos a este respecto⁹⁸.

Por otra parte, los estudios y las evaluaciones del sistema penal dejaban en evidencia algunas dificultades no menores relacionadas con las prácticas y la cultura de los propios operadores dentro del sistema de administración de justicia. Un peligro latente radicaba en la reinstalación de prácticas a-sistémicas en la nueva estructura. Los principios y las prácticas recurrentes en el sistema antiguo, tales como eran el verticalismo, el autoritarismo, la jerarquización injustificada, el ritualismo en extremo, sin centrarse en problemas, podían producir una reversión. Numerosos problemas obedecían a conductas recurrentes de los operadores y a la aplicación de procedimientos lejanos a los propósitos que debían imperar en el

⁹⁵ Sacar adelante proyectos, por ejemplo para el desarrollo de infraestructuras, demandaba aunar numerosas voluntades, en el marco de plazos bastante breves; entre otras: Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Bienes Nacionales, Mideplan, Ministerio de Justicia.

⁹⁶ Por ejemplo, la SEGPRES de la Secretaría General de Gobierno y el Centro de Políticas Públicas hicieron uso de los métodos de foro y consultas para avanzar en las propuestas de modernización del Estado; lo mismo ocurrió con el Servicio Nacional de Menores, el Servicio Nacional de la Mujer y el propio Ministerio de Justicia, en diversos temas.

⁹⁷ Los estudios de monitoreo del sistema de justicia penal dejaban en evidencia que los casos se trataban con mayor rapidez, los fiscales del Ministerio Público se encargaban de las víctimas, de investigar las acusaciones y llevarlas a juicio o mediar para que se encontrara una solución antes de la audiencia, ante el juez. De esta manera quedaban para el juicio oral los casos de mayor connotación social.

⁹⁸ Las fiscalías tenían conexión en línea para acceder rápidamente a información sobre los imputados (extractos de filiación, por ejemplo), y ello colaboraba en el trabajo ágil; con la reingeniería de los procesos y la incorporación de scanner, programas de PC, uso de internet, entre otros, los tiempos de verificación de identidad se redujeron de 10 días a sólo unas horas. El Servicio Médico Legal hacía llegar a la fiscalía por vía electrónica los informes periciales, suscritos con firma digital, y de este modo se reducían los tiempos y los costos.

sistema penal y que afectaban los resultados. Las deficiencias eran previsibles, en el contexto de la implementación de un nuevo sistema que demandaba cambiar no sólo por normas e instituciones, sino también las rutinas, las disposiciones y las conductas, las formas de percibir, discernir y de hacer las cosas.

En el nuevo sistema penal, los procedimientos para garantizar los derechos de las personas expresaban el reconocimiento y la afirmación de la dignidad del ser humano y el respeto de las bases de la constitucionalidad chilena, a saber, que los derechos de las personas son inalienables y anteriores a toda institución social. Empero, en los debates sobre el sistema de justicia penal quedaba de manifiesto que la aplicación rigurosa de reglas y procedimientos de garantía daba lugar a dificultades prácticas en las actuaciones en el sistema de administración de justicia, en relación con otras condiciones que aumentaban el riesgo social (pobreza, desempleo, déficits educacionales, grandes desigualdades, entre otros). Las denuncias de los medios sobre abusos en el uso de mecanismos de garantía reforzaban en la impresión en la opinión pública que el sistema judicial favorecía la delincuencia y la impunidad. En otras palabras, en la discusión emergió la paradoja entre garantías y seguridad.

En relación con los delitos comunes, difíciles de detectar, cuando los carabineros aplicaban rigurosamente los procedimientos protectores de los derechos de los sospechosos o imputados, lo que significaba la rigurosa observación de procedimientos que garantizaban el trato que se debían dar a las personas, los medios contribuían a difundir en la opinión pública la percepción de que se daba un tratamiento “blando” al delito. Si había experiencias difíciles en la vida cotidiana, por ejemplo en el barrio, unidas a la desinformación, las evaluaciones en la opinión pasaban a ser radicalmente negativas, pues las personas percibían ese tipo de experiencias como convergentes con las informaciones y los juicios que emitían los medios sobre el sistema penal de justicia, en relación con crímenes atroces que conmovían a la sociedad⁹⁹.

Hubo servicios completos del nuevo sistema penal que debieron enfrentar desafíos serios, en parte debido a la falta de experiencia. Los fiscales tenían poca experiencia de investigación, no se comunicaban bien con policías y funcionarios de investigaciones, y por lo tanto no entendían bien cómo llevar a cabo las investigaciones¹⁰⁰. Las cargas de trabajo no siempre bien distribuidas en el nuevo

⁹⁹ Por ejemplo, en el caso Alto Hospicio, Iquique, el año 2001. Hubo una serie de desapariciones de niñas, denunciadas por los familiares, y las autoridades del Poder Judicial, el ejecutivo y carabineros operaron sin coordinación y evaluaron mal. El caso se resolvió, cuando por casualidad se descubrió que una persona cometía los crímenes. Sobre la problemática de la percepción subjetiva de la inseguridad en el sistema penal, véase Valdivieso 2004.

¹⁰⁰ Observaciones y conversaciones con personas entrevistadas durante el periodo de investigación de campo de este estudio; 50 representantes de organizaciones de la sociedad civil,

sistema, representaban otro tema en el que se debía mejorar; en particular, los fiscales y jueces de garantía tenían una sobrecarga de trabajo y ello generaba un proceso complicado de desgaste. Por otra parte, algunos de los problemas detectados requerían perfeccionar la gestión y la administración. El hecho que el número de audiencias públicas y orales aumentara explosivamente en el nuevo sistema demandaba mayor racionalización de las actividades y nuevos sistemas de gestión¹⁰¹. La práctica de los traslados de las personas detenidas para participar en las audiencias causaba dificultades¹⁰². La función de Gendarmería en el traslado de los imputados resultaba ser un factor relevante en los procedimientos, y no siempre se contaba con las condiciones necesarias para garantizar buenos resultados. Por esta razón, el 2002 se gestionó una ley que autorizaba a Gendarmería para la notificación de las detenciones en los establecimientos penitenciarios donde se encontraban las personas detenidas. Según los informes de evaluación, las infraestructuras y servicios auxiliares no habían sido bien presupuestados. En las regiones más pobladas, con mayor cantidad de casos y de imputados, los servicios no estaban en condiciones de hacer frente a la creciente demanda. En todo caso había un amplio espacio para mejorar por medio de la introducción de nuevas tecnologías o mejorando las rutinas de trabajo¹⁰³.

Finalmente, en la percepción de los gestores¹⁰⁴, el nuevo sistema penal era entendido y apoyado sólo en las cúpulas, los entes corporativos y las autoridades políticas, pero no por la mayor parte de la población. No obstante los esfuerzos y recursos invertidos en el tema¹⁰⁵, la opinión estaba desinformada y no manifestaba

académicos y funcionarios del sistema de administración de justicia, entre los meses de enero y febrero del 2002, y numerosas otras entrevistas con posterioridad.

¹⁰¹ Audiencias judiciales públicas abiertas para la ciudadanía y la prensa. Todas las audiencias judiciales pasaron a ser orales, generales y públicas; las de juicio oral, tanto en procedimiento ordinario como simplificado, aquellas en que se discutía sobre prisión preventiva u otras restricciones a la libertad del imputado, aquellas en que se controlaba la detención del imputado, aquellas en que se aprobaba la suspensión condicional, o un acuerdo reparatorio entre víctima e imputado.

¹⁰² Los traslados de personas detenidas de facto a los juzgados para ser notificadas formalmente sobre este hecho, producían numerosos inconvenientes, tales como uso de recursos de gendarmería, tiempos largos, recursos del tribunal, riesgos y peligros para la seguridad de los inculcados y de terceros. .

¹⁰³ Por ejemplo, no siempre era necesario que el juez debiese estar presente físicamente, era posible introducir sistemas económicos de video-conferencias o de otro tipo, que dieran la máxima garantía de seguridad para todos y la máxima garantía de derechos para las personas inculcadas por algo.

¹⁰⁴ Por ejemplo Vargas 1998, 109.

¹⁰⁵ En el periodo 1995-2006 hubo campañas masivas por televisión y radio, charlas expositivas y capacitaciones realizadas por Seremis de Justicia, periodistas del Ministerio de Justicia y otros, para periodistas, las juntas de vecinos, los establecimientos educacionales, la

compromiso con el éxito del proceso. Los medios, al difundir evaluaciones extremas con respecto a los procedimientos garantistas, hacían poco por ilustrar¹⁰⁶.

II.3.2 Iustitia Distributiva

El acceso a la justicia puede ser definido como “la igualdad de oportunidades para que los derechos de todas las personas tengan una protección y vigencia reales, independientemente de su condición económica, social, y cultural”¹⁰⁷. No obstante los acuerdos internacionales, los preceptos constitucionales y las declaraciones de intenciones¹⁰⁸, durante un largo período de tiempo, el acceso a la justicia de los sectores más desprotegidos por vía del sistema de administración de justicia estuvo obstaculizado por efecto de diversas condiciones y factores socio-económicos, políticos y culturales que en conjunto obstruían el ejercicio de los derechos de las personas. En este problema extremadamente complejo, el sistema de administración de justicia tenía una buena cuota de responsabilidad¹⁰⁹. Las deficiencias ya referidas en este estudio justificaban el descontento acumulado por el deficiente funcionamiento del sistema de administración de justicia, por ser un complejo de instituciones que, lejos de cumplir con sus objetivos originarios,

elaboración de material de difusión (manuales, trípticos, volantes informativos, la producción de videos), y numerosas encuestas sobre el tema.

¹⁰⁶ Las secciones on-line de periódicos en internet (La Tercera, El Mercurio, etc.) eran un indicador del imperio de estas interpretaciones y posturas. A propósito de hechos judiciales, las personas emitían opiniones lapidarias respecto a los jueces y al sistema de administración de justicia en general.

¹⁰⁷ Bates, Luis, “Acceso a la Justicia”, en: Martínez, Guillermo, *Justicia y Libertad en Chile*. Corporación Libertas, Santiago, 1992. 61. En numerosos tratados y convenciones internacionales, este principio es reconocido como un derecho humano fundamental. La Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas (1948) afirma que cada persona tiene el derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales, y también el derecho de ser escuchada públicamente por un tribunal independiente y justo. En el caso de América Latina, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, firmada en Bogotá en 1948, a la cual suscribió Chile, declaraba que toda persona puede concurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos y que los procesos deben ser sencillos y breves.

¹⁰⁸ Constitución de la República de Chile, art. 19, nr. 3.

¹⁰⁹ “Es sabido que nuestro sistema jurídico ha hecho más promesas de las que ha podido cumplir. Ha declarado más derechos de los que ha podido amparar, creando no poca frustración y desencanto. Es sabido también que esta brecha es especialmente ancha para los pobres” (Correa, Jorge, *Justicia y marginalidad. Percepción de los pobres*”, Corporación de Promoción y dirección de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica de Chile, Santiago, 1993, 3).

impedía el mayor acceso de las personas y grupos sociales al bien común justicia en sus diversas dimensiones (conmutativa, legal y distributiva)¹¹⁰.

En Chile, las enormes diferencias de ingreso pasaron a tener su correlato en profundas desigualdades en el acceso a bienes vitales, tales como la seguridad social, la salud, la educación, entre otros. De modo similar a como ocurría en otras dimensiones de la vida nacional, quien no tenía recursos económicos y por lo tanto estaba en una situación de vulnerabilidad, difícilmente tenía acceso igualitario a la justicia¹¹¹. Por otra parte, la discriminación era otra barrera que impedía el acceso igualitario, y ella se manifestaba en diversos ámbitos y en múltiples formas¹¹². El problema fue quedando en evidencia progresivamente gracias a la cobertura que los medios dieron a algunos casos judiciales emblemáticos. Por ejemplo, uno de los hechos con mayor cobertura el año 2001 fue la seguidilla de desapariciones en el *Alto Hospicio*, en relación con lo cual las autoridades políticas y judiciales manifestaron actitudes discriminatorias, quedando de manifiesto la falta de acceso a la justicia de las comunidades más vulnerables y desamparadas¹¹³. A lo ancho y largo del territorio, en poblaciones periféricas y en áreas rurales, no había suficientes juzgados y servicios auxiliares de administración de justicia¹¹⁴. Un grupo particularmente vulnerable era la población originaria, integrada por

¹¹⁰ Justicia de la reciprocidad, de los intercambios; de las personas y grupos respecto a las normas e instituciones comunes; de las instituciones y organizaciones sociales respecto a las personas y grupos más pequeños (Valdivieso, 2000).

¹¹¹ En las encuestas de opinión, los sectores de menores ingresos declaraban verse imposibilitados de acceder a la justicia, y no percibían que el sistema de administración de justicia pudiese ayudar en situaciones en las cuales sus derechos se veían vulnerados.

¹¹² Sobre el tema, los trabajos y las investigaciones publicadas podrían llenar bibliotecas enteras; como referencia véase las publicaciones del Programa de Acciones de Interés Público de la Universidad Diego Portales.

¹¹³ A juicio de autoridades políticas y judiciales, la desaparición de seis adolescentes en Iquique habría sido un asunto más sociológico que policial, que encontraría su explicación “al observar la realidad” de Alto Hospicio, una comunidad llena de violencia y drogadicción (en *Que Pasa*, 23.07.2000). En armonía con esa interpretación, las primeras investigaciones policiales apuntaban en esa dirección. Hasta que se produjo un vuelco radical, porque se descubrió que se habían cometido crímenes, mal investigados, quedando con ello en evidencia la poca preocupación de las autoridades políticas y judiciales respecto del caso. Este caso dejaba en evidencia de forma dramática un problema: la falta de acceso a la justicia por discriminación.

¹¹⁴ El Código de Tribunales (art. 27) disponía que en cada comuna habría a lo menos un juzgado de letras. En la práctica, esos tribunales sólo existían en las grandes comunas o agrupaciones de comunas. En Chile había 3,4 jueces por cada cien mil habitantes (Osse, Aida, *Pobreza y Acceso a la Justicia*, Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 1999, 66).

numerosos pueblos, entre los cuales destacaba la población de origen mapuche por su número y por su gran activismo en defensa de sus derechos¹¹⁵.

Por otra parte, un conjunto de actores e instituciones no estaba cumpliendo adecuadamente la función social que le cabía en la promoción del acceso a la justicia. En el mercado, buena parte de los abogados condicionaba su participación y sus esfuerzos por justicia a los incentivos económicos que pudiesen ofrecer quienes tenían necesidades de acceso a ella¹¹⁶. El problema era y debía ser el imperio de una racionalidad de mercado por sobre otras consideraciones sociales y humanas. Las actitudes de los abogados respondían a los incentivos generados por un conjunto de condiciones económicas e institucionales, y también vacíos legales y regulaciones deficientes¹¹⁷. Por otra parte, el Estado no estaba en condiciones de garantizar la igualdad de acceso, ya que su sistema de asistencia judicial funcionaba con serias deficiencias. A pesar de numerosas iniciativas, la falta de recursos y capacidades debilitaba la acción del Estado en el cumplimiento de su función de garantizar el acceso¹¹⁸. No obstante ser una fuente importante de iniciativas y proyectos, y estar presente con regularidad en los medios de comunicación que informaban a la opinión pública, el Ministerio de Justicia operaba con deficiencias en su interior, tales como la falta de coordinación entre sus diversos departamentos, divisiones y programas, la limitación de capacidades

¹¹⁵ Según el Consejo Interregional Mapuche, cuya base estaba en Temuco, la población indígena chilena representaba el 15% de la población en el año 2001, y según el Censo del 2002 la población originaria correspondía al 6% del total. De ellos, un 92% se consideraba mapuche. Esa población habitaba principalmente las regiones octava, novena, y décima (<http://members.aol.com/mapulink/>).

¹¹⁶ Los abogados eran mal evaluados por los sectores populares y por los miembros del Poder Judicial (Barros, Luis, *Opiniones de los Sectores Populares Urbanos en torno a la justicia*, Serie Estudios, Santiago 1997). Pero el tema era complejo: ¿por qué las personas que estudiaban para ser abogados no habrían de tener expectativas de maximizar las utilidades de su inversión en formación, tal como ocurría en otras profesiones? Las expectativas de trabajar por los propios beneficios no era, necesariamente, algo malo. Lo malo ocurría, cuando las personas se olvidaban que vivían junto a otros chilenos, vulnerables y en estado de desamparo, no se consideraban corresponsables de instituciones y valores sociales comunes, y tenían el convencimiento que era legítimo perseguir de modo inescrupuloso la realización de sus propios intereses, aún cuando ello significara negar u obstruir en otros la persecución del mismo fin. En este sentido la formación podía desempeñar un papel importante, capacitando y habilitando para evitar actitudes y conductas malas para la sociedad, el sistema democrático y el estado de derecho.

¹¹⁷ La conciencia generalizada del problema quedaba de manifiesto en el énfasis reiterado que ponían los máximos representantes del Poder Judicial en la responsabilidad que cabía a los abogados y en la necesidad de crear una suerte de instancia de ética para regular y ejercer cierto control; así lo expresó el Presidente de la Corte Suprema, Mario Garrido, en la Apertura del Año Judicial, 01.03.2002.

¹¹⁸ Las corporaciones de asistencia judicial carecían de recursos para atender los casos que recibían.

técnicas. Por lo tanto, el Ministerio enfrentaba dificultades de implementación de los numerosos proyectos que impulsaba¹¹⁹.

Las corporaciones de asistencia judicial, organismos encargados de ofrecer asistencia judicial a los más vulnerables, descansaban en el trabajo de estudiantes de derecho en práctica, con mínima supervisión, quienes rotaban periódicamente. Ello daba lugar al abandono y a los retrasos en las tramitaciones de las causas. Además, en el sistema participaban diversas instituciones, con limitaciones para definir políticas y coordinarse. Los problemas indicados quedaban de manifiesto en la deficiente atención, servicios irregulares y falta de conductas de servicio público por parte de los operadores que brindaban la atención¹²⁰. Además había un conjunto de irregularidades, inevitables en un sistema casi colapsado¹²¹. Los servicios extra-estatales de asistencia judicial, tales como las clínicas jurídicas y el sistema de abogados de turno, no eran una alternativa para resolver todos los problemas indicados.

La lentitud o falta de celeridad en las tramitaciones era un factor de especial importancia e impacto para quienes estaban más desprotegidos. Precisamente por el hecho de no tener recursos, el tiempo de demora de las tramitaciones podía influir decisivamente en su vida¹²². Los largos periodos de espera no siempre eran

¹¹⁹ En el Ministerio había una deficiente división y distribución del trabajo, desinformación, actitudes corporativas y discriminatorias respecto a quien no estaba en el sistema y celos intra-institucionales, entre otros. Varios proyectos de acceso a la justicia eran realizados en conjunto con otras organizaciones e instituciones del Estado, por ejemplo SENAME y SERNAM, sin quedar en claro el área de competencia y de responsabilidad de cada instancia.

¹²⁰ Como en todo orden de cosas había diferencias según la institución y el lugar. Por ejemplo, en la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana había esfuerzos por la profesionalización. No obstante era inevitable que dentro de un sistema semi-colapsado imperaran los procedimientos deficientes, insuficiente capacidad técnica y también conductas funcionarias inadecuadas. Había quejas de los usuarios porque los operadores daban un servicio irregular, en parte debido a factores como la gratuidad y la carencia de formación ad-hoc, operaban bajo malas condiciones de organización, carecían de recursos, acumulaban casos sin dar solución, su cobertura era incompleta, y a todo lo anterior se sumaban la inexperiencia y la falta de continuidad (véase Correa/Jiménez 1997).

¹²¹ No obstante la gratuidad declarada del servicio, los más vulnerables debían obtener recursos y entregarlos si deseaban una tramitación ágil de sus procesos judiciales. Asimismo, viviendo y trabajando en lugares periféricos de las ciudades, debían gastar en transporte y hacer uso de su tiempo laboral para poder presentarse en los tribunales. Por otra parte, numerosas personas que no gozaban del privilegio de pobreza, pero que carecían de recursos, se veían obligadas a gastar para que avanzaran los trámites en fotocopias o compulsas, copias autorizadas de las sentencias, multas, garantías en efectivo para lograr la excarcelación, notificación de los receptores, etc.

¹²² <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/reforma/CE006.HTM>, 22 de junio 2006. La diferencia podía incluso llegar a ser de vida o muerte en personas que quedaban privadas de su libertad. Según se ha relatado, bajo el gobierno de Ricardo Lagos, el Ministerio de Justicia logró introducir

responsabilidad del consultorio de la Corporación, sino del Poder Judicial. Por esta razón, se trató de mejorar mediante la introducción de mecanismos de resolución alternativa de conflictos¹²³.

Bajo tales circunstancias, las víctimas de delitos, sin recursos para contratar los servicios de abogados, quedarán privadas del acceso a la justicia¹²⁴. Lo mismo ocurría con las personas imputadas, quienes no tenían garantía del respeto de sus derechos. En efecto, personas acusadas y sin recursos tenían dificultades para probar su inocencia en un sistema penal inquisitivo, donde la persona era culpable hasta que se demostrara lo contrario, y su caso era atendido por estudiantes egresados de derecho sin experiencia o abogados sin interés por la falta de incentivos; cabe tener presente que en la mayor parte del país el sistema funcionó durante mucho tiempo así¹²⁵. En tal contexto, se podía dar el caso que una persona llegase a estar años tras las rejas, sin un buen abogado que le defendiera y sin haber sido sentenciada. De hecho, las informaciones oficiales indican que la mayor parte de quienes estaban recluidos en las prisiones del país eran personas detenidas o procesadas, y sólo la menor parte había sido condenada.

un sistema de jueces del crimen las 24 horas del día. Había conciencia que la celeridad de la tramitación era algo muy importante. El sistema de administración de justicia debía responder en promedio en un máximo de dos o tres días, y no semanas o meses. La gravedad que podía tener una lenta respuesta quedaba en evidencia en temas tales como la violencia intrafamiliar: la persona afectada debía ir a una organización no gubernamental, en carabineros debía verificar todo, después en el tribunal, y se citaba a la persona varias veces, y así podían pasar los días sin que el problema real encontrar solución. En este sentido, la lentitud en la tramitación afectaba el acceso a la justicia.

¹²³ Las insuficiencias eran denunciadas por los usuarios del sistema como rechazo y mal trato cuando intentaban acceder al servicio, actitudes discriminatorias, arbitrariedad, ineficiencia en el tratamiento de delitos, el imperio de procedimientos burocratizados y lentitud. “Los pobres, personas integradas al Estado manifiestan así tener una posición desmedrada para acceder al sistema judicial que perciben ajeno, como un ente que pertenece a los otros, a los ricos, y que sólo éstos saben como manejar y manipular a su beneficio” (Correa Sutil, Jorge y Jiménez, María Angélica, *Sistema Judicial y Pobreza*, ediciones Universidad Diego Portales, Santiago, 1997, 35).

¹²⁴ Ocurría que la víctima de un delito necesitaba un buen abogado para agilizar las cosas, porque si dejaba todo en manos de los funcionarios del Estado podían pasar años. Sin recursos, las personas optaban por no emprender ninguna acción legal, y los delitos quedaban en la impunidad. En general tenía validez la observación hecha por Correa/Jiménez en 1997: “Las personas de bajos ingresos sólo concurren al servicio jurídico en casos extremos, al igual que al dentista o al médico. Antes están sus necesidades más básicas, (...) frente a las cuales la resolución de sus conflictos por la vía jurídica institucional puede parecer un lujo inalcanzable” (Correa/Jimenez 1997, 77).

¹²⁵ Las personas sin recursos eran extremadamente vulnerables en todas las etapas del proceso penal, desde la detención. En cada una de las etapas había altas probabilidades de transgresiones a sus derechos y garantías. No había un control jurisdiccional sobre el sistema y las policías gozaban de mucha autonomía, lo que favorecía actos discrecionales, conductas arbitrarias y discriminatorias (Correa/Jiménez 1998, 53).

Por otra parte, la falta de instrumentos de comunicación cultural, tales como adiestramiento oral y de lectura, en un sistema donde imperaba el ritualismo y el formalismo de los operadores en la tramitación de las causas, generaba obstáculos adicionales para el acceso de los más desprotegidos. A lo anterior se sumaba también el desconocimiento que tenían ellos de sus derechos y de los procedimientos para hacerlos valer¹²⁶. Mención especial cabe hacer de las cárceles en Chile; los pobres eran los clientes preferentes de los recintos penitenciarios, y éstos no estaban en condiciones de mantenerlos con dignidad humana.

En síntesis, factores de orden socio-económico y cultural se sumaban a dificultades de funcionamiento en el sistema de administración de justicia, y todo ello a procedimientos inadecuados y numerosas carencias. La sumatoria de todo ello agravaba la falta de acceso a la justicia de los sectores más desprotegidos y vulnerables, sin recursos, ya sea en calidad de víctimas o imputados.

Un estudio de la Corporación de Promoción Universitaria mostró que los problemas de mayor recurrencia en los sectores más vulnerables eran los delitos contra la propiedad, robos, hurtos y asaltos. A diferencia de los sectores de ingresos medios y medios-altos, por regla no ingresaban sus causas en el sistema de administración de justicia debido a la desconfianza que tenían de ella¹²⁷. Y cuando lo hacían quedaban expuestos a discriminación, malos tratos, lentitud, ritualismos y formalismos desproporcionados¹²⁸.

En Chile había problemas de corrupción que perjudicaban a quienes tenían menos ingresos y no podían pagar las coimas pequeñas o grandes. Por otra parte, había comunidades y barrios completos desamparados frente a las redes de criminalidad, tales como aquellas que controlaban el tráfico de estupefacientes y otros ilícitos. La corrupción amparaba, cubría y protegía abusos, delitos y

¹²⁶ Osse 1999, 184. Un factor importante que incidía en la decisión de una persona para actuar o no era el conocimiento que poseía acerca de las normas que regían el sistema donde vivía, y en virtud de las cuáles sabía que hacer, dónde acudir, y antes que nada, si debía hacer algo o, más aún, si podía hacerlo. Según un estudio en 1993, 87.8% de la población urbana chilena de escasos recursos conocía poco o nada de sus derechos. Las mujeres conocían sus derechos mucho menos que los hombres, y la gente sin educación también sabía menos. La falta de educación y conocimiento de los derechos obstaculizaba el acceso y la participación de las personas en el sistema chileno de la justicia. Había que mejorar el sistema de educación legal para mejorar el acceso. "Mientras mayor es el conocimiento de los derechos, mayor es el aprovechamiento de las instancias judiciales existentes, es decir, mayor es la iniciativa del acceso a la justicia como vía de solución de conflictos"; Osse 1999, 188.

¹²⁷ Correa/Jiménez 1998.

¹²⁸ Según un estudio en 1993, un porcentaje significativo de personas con problemas penales, de familia, laborales y civiles, no denunciaba los hechos. El nivel de denuncias era más bajo en las comunas de menores ingresos en Santiago; Osse H. 66-71.

favorecía la criminalidad y la impunidad¹²⁹; no significaba significaba necesariamente acciones u omisiones de funcionarios de alto rango¹³⁰.

El orden fuertemente corporativo de la organización sociopolítica chilena retardaba los avances de la modernización, la igualdad y el desarrollo¹³¹. Organizaciones corporativas de enorme influencia en la sociedad y en el Estado influían con sus concepciones en decisiones públicas que obstaculizaban los avances en materia de acceso a la justicia¹³²

Durante el período de la modernización, mediados de la década de 1990 a mediados de la década del 2000, aquellas iniciativas que apuntaron en la dirección de perfeccionar la administración de justicia hicieron un gran aporte para la justicia distributiva. La Reforma Procesal Penal incorporó procedimientos y actores que tenían por función específica facilitar el acceso de los sectores más desprotegidos; lo suyo y los nuevos procedimientos garantizaban derechos, las fiscalías trabajaban con las víctimas, las defensorías hacían salidas alternativas al juicio oral facilitaban los procesos y el acceso¹³³. La Reforma descongestionó y facilitó el acceso a la justicia penal en términos de procedimientos y de celeridad¹³⁴. A su turno, los

¹²⁹ En Chile, las dimensiones del problema fueron quedando en evidencia en la opinión pública a raíz de escándalos y destituciones de algunos magistrados (por ejemplo los casos emblemáticos del Magistrado García Pica y la destitución del Ministro de la Corte Suprema, Luis Correa Buló).

¹³⁰ Según numerosas investigaciones, en este grupo de funcionarios se registraban muchos casos de irregularidades, por ejemplo el extravío de expedientes (Barros 1997).

¹³¹ Wiarda 1994, Valdivieso 2001.

¹³² Las críticas apuntaban, en este contexto, a los intereses gremiales y monopólicos de los abogados, notarios y archiveros, que constituían una dificultad seria para abaratar costos y facilitar el acceso. Pero también se responsabilizaba a otros grupos de interés, corporativos, por el fracaso de otras iniciativas de acceso a la justicia. Así explicaban los representantes de diversas organizaciones no gubernamental, por ejemplo la Morada (entrevista a Lorena Frides, Directora Ejecutiva, enero del 2002), el fallido intento de lograr que Chile firmara el protocolo de la ONU sobre derechos de las mujeres. Los partidarios del proyecto responsabilizaban a sectores con capacidades y recursos por oponerse tenazmente; Véase información *La Hora de la Tarde*, 22.01.2002, 3).

¹³³ La Reforma Procesal Penal introdujo un criterio de oportunidad fundado en consideraciones político criminales. Quedaba abierta la posibilidad para que el procesado, satisfaciendo ciertas condiciones impuestas por el órgano jurisdiccional, reparara el orden social quebrantado, a las víctimas y se extinguiese la acción penal. Al ser posible la aplicación del principio de autonomía en delitos menores, es decir, acuerdos entre la víctima y el victimario, quedaba el sistema penal más descongestionado, en condiciones de trabajar mejor con los delitos penales.

¹³⁴ Según se ha indicado, la Reforma Procesal Penal consideró una serie de mecanismos para el tratamiento de casos que no llegaban a la fase de juicio oral, dando así respuesta a la demanda social por acceso a la justicia en distintas situaciones, muchas de las cuales no debían seguir el cauce del juicio criminal. Numerosos hechos, simplemente no podían ser juzgados, había

servicios de asistencia jurídica gratuita progresaron, siendo las transformaciones de las Corporaciones de Asistencia Judicial el punto de partida. En el caso de la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana, por ejemplo, tras varias evaluaciones, el diagnóstico indicó que tenía graves problemas organizacionales¹³⁵. Por lo tanto, el objetivo de la modernización consistió en dotar a la Corporación de una estructura organizacional que mejorara los resultados. El proyecto de modernización enfatizó el perfeccionamiento de los servicios de asistencia jurídica. Al igual que en otras reparticiones públicas, la modernización del Estado introdujo un sistema donde el presupuesto quedó unido a la obtención de determinados resultados específicos: mejorar el acceso a la justicia y la cobertura; mejorar la gestión; subir la calidad de la atención; introducir remuneraciones competitivas para el personal; mejorar el clima organizacional; mejorar la imagen corporativa; reestructurar y mejorar el diseño organizacional. Desde 1997, el aumento de horas profesionales de atención en los consultorios y la efectiva supervisión del cumplimiento de las jornadas de trabajo dieron lugar al incremento de las atenciones. Asimismo hubo mejorías importantes en obras de infraestructura y en el equipamiento¹³⁶. Las corporaciones fueron especializando las atenciones en sus consultorios, en diversas materias, tales como mediación, protección de derechos del niño, violencia familiar, etc., e introdujeron unidades de atención al interior de algunas cárceles. Asimismo, desarrollaron actividades de extensión y de prevención a través de charlas y seminarios con el fin de otorgar orientación. Estas actividades se realizaban en conjunto con organizaciones no

denuncias que carecían de antecedentes o situaciones en las cuales la reparación de la víctima podía ser un bien mayor que la persecución criminal del acusado hasta las últimas instancias. Las salidas alternativas al juicio oral, en tal contexto, daban la posibilidad de evitar trámites, la concurrencia y la espera innecesaria de personas para encontrar solución a sus demandas. Por otra parte, como consecuencia de la descongestión del sistema, los casos de juicios por delitos tipificados, graves, contra personas y el estado, podían ser tratados con mayor rapidez que en el pasado.

¹³⁵ Entre otros: dualidad de funciones, bajas remuneraciones del personal, clima laboral deficiente, fuerte deterioro de la infraestructura y un inadecuado nivel de atención a los usuarios.

¹³⁶ Construcción de un consultorio modelo en la Comuna de Recoleta; nuevo consultorio para la comuna de Estación Central; habilitación de una sala de capacitación y eventos en el quinto piso del edificio central de la Corporación, con aportes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional Metropolitana; implementación de cinco unidades móviles para atención jurídica; adquisición de nuevo mobiliario para los consultorios y las oficinas de la Región Metropolitana; compra de tres camionetas para las direcciones zonales; remozamiento de la fachada de la Corporación; mejoramiento en dependencias del Edificio Central; arreglos en consultorios de la Región Metropolitana; puesta en marcha de la etapa de informatización a través de la adquisición de computadores gracias al aporte del Gobierno Metropolitano y de la donación del Reino Unido de Finlandia.

gubernamentales¹³⁷ En un centro de mediación abierto en 1996, la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana atendía conflictos familiares y de vivienda¹³⁸. Menores costos económicos, rapidez, y confidencialidad para los usuarios, eran las mayores ventajas de este sistema alternativo de acceso a la justicia. Los beneficios sociales consistían en la descongestión de los Tribunales de Justicia. La Corporación trabajaba también con consultorios en los municipios, con organismos públicos como el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), con las intendencias, la Gendarmería para la atención de los detenidos presos y con el Servicio Nacional de Menores (SENAME). Con la organización Paternitas mantuvo un consultorio jurídico y cooperó con el Centro de Desarrollo Jurídico Judicial de la Corporación de Promoción Universitaria y con la Universidad Alberto Hurtado. Los centros integrales para la atención de víctimas de delitos violentos, creados en cada capital de región, tenían la tarea de dar atención a las víctimas y a sus familias¹³⁹.

Para hacer frente a los problemas de violencia intrafamiliar, junto a los programas de intervención se abrieron centros y oficinas especializadas para el tratamiento de los casos y casas de acogida¹⁴⁰. La experiencia fue develando algunos desafíos, tales como el desconocimiento de los contenidos de la legislación

¹³⁷ Por ejemplo, actividades de extensión de la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana en conjunto con el Centro de Desarrollo Jurídico Judicial de la Corporación de Promoción Universitaria (CDJ- CPU) y la Fundación Paternitas, sobre la defensa penal pública en el nuevo sistema penal; seminarios sobre mediación en dependencias de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, CEPAL, donde se informaba resultados de las experiencias de mediación.

¹³⁸ Se quería que el tema de familia se abordara a través de las resoluciones alternativas de conflicto, tales como conciliación, negociación y mediación. En el caso de tuición era más difícil concretar encuentros y acuerdos. También se quería que la mediación fuese un tema vecinal, que existiese una relación más grata entre vecinos, con el objeto de promover una cultura de diálogo. Además se ofreció capacitación para inspectores del trabajo, porque podían ser intermediarios de los problemas entre trabajadores y empresarios.

¹³⁹ Esta buena medida, la iniciativa fue una respuesta al escándalo nacional que desató la cobertura de los medios sobre el drama de Alto Hospicio, ya relatado en otro lugar. Por otra parte, correspondía de lleno con las transformaciones que introdujo la Reforma Procesal Penal.

¹⁴⁰ <http://www.mujeresdelsur.org.uy/sub17.htm>, 24. 08. 2003. Con el propósito de prevenir y prestar una atención especializada en materia de violencia intrafamiliar en toda la provincia de Melipilla, la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana y el Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM, implementaron en esa zona un centro denominado "Centro Regional de Atención Integral y Prevención de Violencia Intrafamiliar". Este centro de carácter piloto, puesto en marcha tras un convenio formalizado el 30 de octubre del 2001 entre ambas instituciones, estuvo destinado a la atención de casos con la intervención de abogados, psicólogos, asistentes sociales, y monitores que estaban encargados de la difusión y de la prevención de deberes y derechos ciudadanos. Esta experiencia piloto favoreció a las familias de Melipilla, Alhué, San Pedro, María Pinto y otras localidades rurales.

por parte de los funcionarios y de los profesionales que intervenían, serias deficiencias en la atención por parte de los carabineros y de los funcionarios de investigaciones y la lentitud de los procesos. Por otra parte, al ser una iniciativa puntual que se emprendió antes de estar dadas las condiciones del nuevo sistema de administración de justicia, se agudizaron los problemas en los tribunales. Los casos eran ingresados a los juzgados civiles, tribunales de menores y tribunales del crimen. De este modo había varias instancias que operan al mismo tiempo, con distintos criterios¹⁴¹

En la dirección de promover el acceso a la justicia, el Ministerio de Justicia junto a otras organizaciones estatales, tales como Servicio Nacional de Menores (SENAME), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Ministerio de Obras Públicas impulsó numerosas intervenciones. Todas ellas tenían el propósito de favorecer el acceso a la justicia de los más desprotegidos y también contribuir a la celeridad a los procedimientos y causas. A esto apuntó también la medida de garantizar la atención de jueces de forma permanente, las 24 horas del día.

Por otra parte, se debe destacar la actividad desarrollada por algunas organizaciones no gubernamentales que se fueron especializando específicamente en el tema del acceso a la justicia. Tal es el caso, por citar un ejemplo, de la Corporación Formación Jurídica para la Acción (FORJA) que desarrolló un programa de extensionismo jurídico en varias regiones del país, junto a otras organizaciones gubernamentales e iniciativas no estatales. En el caso de estas organizaciones, el esfuerzo estuvo orientado a contribuir a la generación de un círculo virtuoso entre acceso a la justicia y desarrollo ciudadano. En la misma dirección, aunque bajo otra modalidad, cabe volver a mencionar aquí las acciones de interés público desarrolladas el Programa de Acciones de Interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales junto a otras ONGs. Finalmente es preciso mencionar que también fueron inaugurados algunos consultorios jurídicos, cuyo propósito era la atención de casos.

II.3.3 Gobernabilidad

Desde que se produjo la transición al régimen político democrático, al comenzar la década de 1990, operó con regularidad un entramado institucional que disponía de numerosas instancias para ejercer control sobre los actos del gobierno, y en la práctica ese control se fue volviendo progresivamente más riguroso¹⁴². Por lo tanto

¹⁴¹ Más adelante se crearon tribunales de la familia.

¹⁴² Según se indico más atrás respecto al control, a los más altos tribunales se sumaban el Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República, la Cámara de Diputados, algunos órganos especializados de fiscalización tales como las Superintendencias, los controles

es posible afirmar que en Chile operaba un sistema de control de los actos de gobierno, donde participaba el Poder Judicial¹⁴³.

En relación a la responsabilidad que cabe al sistema de administración de justicia, los dos más altos tribunales del Poder Judicial, Corte Suprema y las cortes de apelaciones, mantuvieron sus prerrogativas de declarar inconstitucionales las leyes, acoger recursos de protección por lesiones de derechos garantizados por la Constitución y recursos de amparo por arrestos que contravenían las declaraciones de la Constitución y de las Leyes¹⁴⁴. Asimismo, los ministros continuaron participando en numerosos organismos colegiados, quedando habilitados para ejercer control por esa vía.

La Reforma Procesal Penal puede ser una iniciativa que reforzó el complejo sistema institucional pre-existente de control de los actos de gobierno, en la medida que generó actores autónomos, independientes del ejecutivo, y separó las funciones de indagación y de juzgamiento. El sistema de administración de justicia pasó a tener más instrumentos que en el pasado para controlar los actos de representantes de otros poderes del estado. Pero el efecto de esta reforma sobre el tópico del control siguió dependiendo primariamente de la forma de discernir y de actuar de los operadores del sistema.

En la perspectiva judicial, un avance importante para el control de los actos de gobierno fue la ley de probidad 18.575 de 1999, por cuando ella generó mecanismos que debían facilitar el acceso a la información sobre acciones de gobierno y de sus responsables. En caso de ser obstruido el acceso a la información, se podía apelar a la vía judicial¹⁴⁵. En este sentido, la ley 18.575 debía favorecer la probabilidad administrativa de los funcionarios públicos y ser un instrumento efectivo para el control y la transparencia del aparato estatal¹⁴⁶.

jerárquicos y las unidades de control interno de los servicios públicos. Asimismo, el control social a través de los medios de comunicación se fue volviendo día a día más riguroso.

¹⁴³ Obviamente, el sistema no era perfecto, las instituciones no operaban de forma mecánica, y por lo tanto se producían abusos, incluso escándalos graves, como en todas partes del mundo.

¹⁴⁴ Sobre el tema Noguerra 2000.

¹⁴⁵ Véase por ejemplo: “Ética Pública. Los tribunales han reconocido al ciudadano como sujeto de control sobre los agentes del Estado”, *Metrodiario*, 08 de enero 2002.

¹⁴⁶ Con el mismo espíritu fue derogado el delito de desacato en la Ley de Seguridad del Estado, y se promulgó una Ley de Prensa que debía favorecer el acceso a la información, y por esta vía el control de los actos de gobierno. Pero había numerosas disposiciones legales en el Código Penal y en el Código Justicia Militar que limitaban la libertad de expresión y la capacidad de control.

II.3.4 Cambios institucionales sobre independencia del sistema de administración de justicia

En el período 1995-2005, el sistema de administración de justicia pasó por una fase de transición. Un signo inequívoco de ello fue la coexistencia de características tradicionales con innovaciones introducidas por iniciativas de reforma y de modernización. Por lo tanto, junto al arraigado carácter estático, corporativo, vertical y exclusivo del Poder Judicial, ya reseñado en otro lugar de este estudio, las iniciativas de la Reforma introdujeron novedades y algunas dinámicas que en conjunto favorecieron la independencia de los operadores del sistema para cumplir sus funciones con autonomía y transparencia. Las novedades y las dinámicas no obedecieron al diseño de una política integral para abordar el tema, sino a las consecuencias colaterales de la Reforma y a iniciativas aisladas con el objeto de resolver parcialmente determinados problemas del Poder Judicial. Por lo tanto, no es posible hablar del diseño de una política pública integral y consistente en el tiempo, que, por ejemplo, vinculara orgánicamente los temas del gobierno y de la independencia con las grandes reformas que comenzaron a operar. En este sentido, las iniciativas de la reforma se sumaron a otras, abriendo un sendero para la innovación y el cambio.

En el contexto general de las transformaciones que experimentó Chile desde mediados de la década de 1990, según se relató en el capítulo 1, es muy importante el proceso mismo de transición desde el gobierno de la Junta Militar hacia el régimen político democrático. El proceso político de cambio de suyo generó condiciones distintas a las que imperaron en el período anterior, favorables para una mayor independencia del Poder Judicial.

En segundo término, cabe destacar las dinámicas de cambio e innovación que impulsó la Reforma Procesal Penal. El nuevo sistema de administración de justicia, compuesto por distintos actores en una relación de división del trabajo y de sana competencia, en términos funcionales, dotados con alto grado de autonomía, según se ha indicado, sustituyó un sistema con deficiencias estructurales, desgastado, extremadamente vertical, y donde la autonomía en el ejercicio profesional era muy difícil, sino imposible. En el nuevo sistema de administración de justicia, el juez de garantía, por ejemplo, en una relación de división del trabajo, en sus intervenciones con fiscales, defensores y jueces del tribunal oral, tenía incentivos para el despliegue de una capacidad de discernimiento autónomo y razonado en la función que le correspondía desempeñar, y en esa función tenía garantizada la independencia con respecto a sus superiores jerárquicos dentro del Poder Judicial. Por otra parte, ciertos procedimientos distintivos del nuevo sistema incentivaban el profesionalismo y la independencia. La oralidad y la publicidad del proceso eran

condiciones claramente favorables para la mayor responsabilidad profesional y autónoma.

Muy relevante era el gobierno del Poder Judicial. Según se recordará, durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) hubo iniciativas oficiales destinadas a intervenir y cambiar el gobierno del poder judicial. Esas iniciativas, centradas en el gobierno político del sistema judicial, no encontraron el apoyo necesario y fracasaron. Sin embargo, la experiencia no condujo a la parálisis, posteriormente se avanzó de manera distinta en torno a los mismos objetivos, y se generaron cambios importantes. Las innovaciones no tuvieron el efecto de dar mayor representatividad al gobierno del Poder Judicial, pero dejaron posibilidades abiertas. En esta línea cabe destacar la reforma del gobierno de Frei en 1997, en la forma de nombramiento de los ministros de la Corte Suprema y la nueva composición de la corporación. A la Corte y al Presidente se sumó el Senado en el proceso de la designación de los ministros, y cinco de los miembros del alto tribunal, casi el 24%, pasaron a ser abogados externos del Poder Judicial.

Al finalizar el último período legislativo de los años 2001-2002, el Senado entró en una nueva fase de negociación en torno a las reformas políticas e institucionales que culminaron en septiembre del 2005, con una importante reforma de la Constitución Política. Entre los acuerdos alcanzados estuvo la iniciativa de terminar con los senadores designados y vitalicios en el Congreso Nacional. En virtud de esta reforma emergió un nuevo contexto de mayor representatividad del Senado y cambiaron las relaciones de poder, y ello tuvo repercusión en las designaciones de los altos magistrados de la Corte. Por lo tanto, la combinación del nuevo mecanismo de designación con la mayor representatividad del Senado dio lugar a una situación de intervención más representativa de los tres poderes del estado en el nombramiento de los ministros. Asimismo, en virtud de los cambios, el Poder Judicial podía llegar a tener una mayor cuota de representación social y política que en el pasado. El cambio en los procedimientos de designación de los miembros del gobierno judicial podía mejorar y operar en la dirección de debilitar el fuerte corporativismo de la Corte Suprema, al generar una mayor sintonía entre el gobierno judicial y las demandas socio-políticas de la sociedad chilena¹⁴⁷. En la

¹⁴⁷ Cabe hacer presente que se verificaron cambios relevantes en los nombramientos de los más altos cargos del Poder Judicial. Los jueces más originales o discolos tuvieron posibilidades de ser nombrados ministros de la Corte Suprema. Con todo, el amplio poder de veto consagrado derivado de los altos quorums exigidos para los nombramientos hizo posible que cualquier grupo, aunque minoritario, que se sintiese afectado por la conducta de un juez pudiese objetar su ascenso. Antes sólo tenía ese poder el gobierno de turno, con posterioridad lo pasó a tener el gobierno y la oposición al unísono, lo cual podía conducir a soluciones transaccionales no siempre adecuadas. El sistema daba lugar a transacciones y componendas entre el gobierno de turno y la oposición para que se alternaran los candidatos, lo cual no ampliaba el apoyo político de los elegidos, ni

misma dirección, el propósito declarado que un porcentaje de ministros no procediese de la carrera judicial podía llegar a ser una contribución para romper con el marcado corporativismo de la Corte. Si las personas elegidas para esos cargos eran abogados con un perfil distinto al de los funcionarios judiciales, la Corte se podría beneficiar con visiones novedosas, derivadas de la experiencia académica o del ejercicio profesional, y ese cuerpo colegiado estaría más actualizado con los intereses de la sociedad. En definitiva, la mayor representatividad social y política en el gobierno del sistema de administración de justicia podía cooperar para la independencia, la mayor eficiencia y accountability del gobierno judicial¹⁴⁸. Los mecanismos de representación política podían promover procesos de retroalimentación entre el sistema de administración de justicia y la sociedad.

En la década de 1990, la creación de nuevas salas favoreció el trabajo más profesional de los ministros de la Corte Suprema. La Corte Suprema se modernizó mediante la creación de salas especializadas; pasó a funcionar con una sala civil, una sala penal, una sala constitucional y tributaria, y una sala mixta que veía materias laborales y provisionales, entre otras cosas. El trabajo en salas especializadas favoreció la división del trabajo, la mayor uniformidad y estandarización de los procedimientos de acción en determinados temas de naturaleza distinta, y ello dio lugar a rutinas de trabajo que incentivaron la independencia y la autonomía de los magistrados¹⁴⁹.

La Comisión de Ética de la Corte Suprema, creada el 2000, podía favorecer el mayor control. En parte, esta iniciativa fue una reacción de la Corporación frente a la creciente presión externa por el proceder de algunos de sus ministros. La Comisión quedó compuesta por cinco miembros y tuvo por función recabar información para que la Corte tomara medidas de sanción, si era del caso¹⁵⁰. Por lo tanto, junto con el control sobre el sistema de calificaciones, ascensos y remociones dentro del sistema de administración de justicia, la Corte quedó en condiciones de ejercer un enorme control sobre sus propios miembros. Desde la perspectiva de la

garantizaba que salieran elegidos los más preparados; hubo casos en que dos candidatos quedaron fuera de competencia, no por sus antecedentes, sino por vetos recíprocos (Vargas 1999, 192-193).

¹⁴⁸ En el régimen político democrático, la representación en las instituciones del estado es altamente deseable. Por esta vía, los diversos actores, intereses, convicciones e interpretaciones de mundo tienen posibilidades de participar en los procesos de definición del bien común.

¹⁴⁹ En general, las acciones destinadas a fortalecer la profesionalización de los miembros del Poder Judicial significaron en definitiva un aporte en términos de autonomía e independencia, ethos de valoración del conocimiento y objetividad.

¹⁵⁰ La Corte Suprema tenía la facultad de remover miembros del Poder Judicial por decisión de la mayoría de sus miembros.

autonomía, la comisión era una instancia que podía operar para frenar comportamientos inadecuados dentro del Poder Judicial e incentivar la probidad.

La Academia Judicial pasó a ser un importante vehículo de formación, renovación y acceso a la carrera judicial, y un poderoso instrumento para incentivar el trabajo profesional y autónomo de los jueces¹⁵¹. La Academia era una corporación de Derecho Público, creada por Ley N° 19.346 del 18 de noviembre de 1994, cuyo principal propósito era capacitar a los miembros del Poder Judicial y ser la puerta de entrada en el sistema de calificaciones y promociones dentro del sistema. La creación de la Academia fue una respuesta concreta frente al antiguo anhelo de los jueces de contar con una organización especialmente dedicada a la formación de sus miembros. Ella debía habilitarles para poder cumplir sus funciones con conocimientos e instrumentos adecuados que garantizaran un trabajo profesional y cierta homogeneidad en los procedimientos, y por lo mismo que promovieran la autonomía e independencia de los funcionarios dentro del Poder Judicial.

En síntesis, en el período de la modernización, la Academia Judicial y la Reforma Procesal Penal fortalecieron la autonomía de los jueces. Entre tanto, el gobierno del Poder Judicial conservó el marcado corporativismo de antaño, pero hubo también innovaciones, quedando abiertas posibilidades reales de cambio y de progreso.

¹⁵¹ Esta iniciativa fue promovida por el Ministro Correa de la Cerda, quien estaba informado de la experiencia de otros países, especialmente de España (ver Correa de la Cerda 1991, 286-287).

II.4 NOTAS SOBRE JUSTICIA MILITAR

En la década de 1990, la aprobación por el Congreso Nacional de varios proyectos de ley que modificaron el Código de Justicia Militar dejaron de manifiesto la voluntad política de las autoridades democráticas por impulsar reformas legales destinadas a garantizar los derechos de las personas. En primer término, se trataba de ajustar el derecho nacional al derecho internacional y con los principios del derecho penal moderno y por lo tanto proteger y garantizar derechos humanos. Por lo tanto era necesario poner atajo al aumento que tuvo la jurisdicción penal militar durante el gobierno de la Junta Militar¹⁵².

El fuero militar violaba el principio de igualdad ante la ley, porque un militar acusado de cometer un delito, sea en calidad de autor, cómplice o encubridor solo podría ser juzgado por un tribunal militar, no sucediendo lo mismo con un infractor civil, el que en algunos casos podía hasta ser enjuiciado por un tribunal castrense, tal como ocurrió regularmente durante el gobierno de la Junta Militar.

Todos los tribunales de justicia de la República debían estar bajo la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, pudiendo ese tribunal impartir las instrucciones y enmendar las resoluciones o materias que fuesen llevadas a su conocimiento. Pero bajo el gobierno de la Junta (1973-1990) quedaron fuera de la jurisdicción de la corte los tribunales militares en tiempos de guerra, pudiendo esos tribunales dictar penas, incluso de muerte, sin que sus fallos fuesen revisados por un tribunal civil.

Los tribunales criminales ordinarios no podían practicar por sí diligencias en lugares que la ley determinaba como recintos militares, por expresa prohibición legal. En cambio, un tribunal militar podía practicar estas diligencias en cualquier lugar de su jurisdicción; así, el juez o fiscal militar no poseía limitaciones territoriales en su facultad investigadora, no sucediendo lo mismo con juez del crimen civil.

Como en otras materias, el carácter de militar creaba una situación de privilegio en términos de citaciones a declarar por parte de uniformados. Mediante un mecanismo dilatorio, los militares podían terminar prestando declaración por exhorto, con independencia del grado que tenía el uniformado. Por lo tanto, un tribunal civil que requería interrogar a un uniformado debía dirigir exhorto al juez militar o someterse a un procedimiento dilatorio.

¹⁵² López Dawson, *Justicia Militar una Nueva Mirada*, Santiago 2000, 13. Durante el gobierno de la Junta hubo detenciones sumarias, tribunales militares en tiempos de guerra, etc., todo lo que fue documentado rigurosamente.

Los generales en retiro fueron incorporados a las personas exentas de declarar en causas criminales, pudiendo cumplirse ese trámite mediante un informe. Si el juez de la causa estimaba necesario la declaración en persona, debía dictar un auto motivado y previa indicación de día y de hora tomar tal declaración en el domicilio o en la morada oficial de la persona. En el caso que un militar hubiese tenido tal carácter en la época de la comisión del delito y los oficiales generales en retiro cumplían las órdenes de prisión en un cuartel o en un establecimiento militar de la respectiva institución que indicaba el mandamiento pertinente. Así, los militares, fuesen conscriptos, sargentos o generales, tenían sus propios lugares de reclusión, los cuales por cierto distaban mucho de ser similares a los penales públicos, en cuanto a condiciones de vida e infraestructura.

En enero de 1995, el Congreso Nacional aprobó un proyecto de ley destinado a facultar al gobierno para la construcción de una cárcel especial para uniformados y otras autoridades condenadas a penas de reclusión, derogando la disposición que permitía a los uniformados cumplir las penas de prisión en los cuarteles. La propuesta original y la posterior ley N°19.368 suscitaron debates y críticas diversas aparecidas en la prensa de la época.”¹⁵³. Mas adelante, nuevas reformas y la jurisprudencia de los tribunales cambiaron algunas de las circunstancias descritas, en beneficio de una mayor igualdad de condiciones y debido proceso.

¹⁵³ López Dawson, “ Justicia Militar una Nueva Mirada, 131-132.

II.5 COMENTARIO SOBRE INDICADORES

Este apartado tiene por finalidad sintetizar algunos antecedentes cuantitativos respecto a los cambios que se produjeron en el sistema de administración de justicia durante el periodo 1990-2005.

II.5.1 Cobertura

En Chile, el conjunto de dificultades del antiguo sistema de administración de justicia, descritas en este capítulo, explica que buena parte de los asuntos que afectaban a población no fuesen registrados ni resueltos con ayuda de las instituciones. En 1993, el 45% de la población chilena afectada por asuntos de familia y laborales no ingresaba las denuncias del caso en el sistema¹⁵⁴. El número de denuncias era más bajo en las comunas más pobres; por ejemplo, en las comunas de la Granja, El Bosque y La Pintana era más alto que en Providencia y Las Condes.

El sistema de administración de justicia penal era objeto de duras críticas por parte de los usuarios y operadores debido a su lentitud, a sus altos costos y al elevado número de casos que quedaban sin solución¹⁵⁵. Esas percepciones encontraban un correlato empírico en estimaciones sobre el promedio de casos resueltos y la duración promedio de los procesos.

Tabla 1. Causas resueltas y no resueltas (porcentajes), año 1996

Delito	Causas resueltas	Causas no resueltas
Robo con violencia	27,35	72,65
Robo con fuerza	3,29	96,71
Lesiones	9,31	90,69
Violaciones	13,41	85,69
Hurto	7,8	82,2
Homicidio	50,9	48,1

Fuente: Ministerio de Justicia 1996

Las cifras oficiales del cuadro eran elocuentes: en 1996, la mayor parte de los casos de delitos graves y menores quedaba sin resolver, y en promedio un poco más del 18% de los casos que ingresaba al sistema encontraba una solución. Una excepción a la regla era el de los homicidios, donde más del 50% de las causas

¹⁵⁴ Osses H. 66-71. Complejidad del tema ilustrada en Valdivieso 2004

¹⁵⁵ Véase por ejemplo resultados de encuesta en Peña 1991, 376; Baytelman 2002

llegaba a término¹⁵⁶. Una investigación del período arrojaba resultados similares: de los casos de personas procesadas por delitos contra propiedad, sólo el 4,7 % de las causas terminaba con una sentencia condenatoria y más del 82% finalizaba con un sobreseimiento temporal¹⁵⁷.

Las estimaciones sobre la gestión en el sistema de administración de justicia coincidían en arrojar resultados negativos. El costo de producir una sentencia o avenimiento por medio del sistema era relativamente alto¹⁵⁸.

Particularmente grave era el hecho que una minoría de quienes se encontraban recluidos en las prisiones del país estaba compuesta por personas condenadas, la mayor parte eran personas detenidas o procesadas sin condena. A lo largo de las décadas de 1980 y 1990, la población condenada de las cárceles chilenas no llegó a superar el 49% de la población recluida total¹⁵⁹. En 1997, las cifras proporcionadas por Gendarmería indicaban que de las 24,962 personas recluidas más del 50% correspondía a personas que no habían sido sentenciadas¹⁶⁰. Las cárceles, por otra parte, apenas disponían de infraestructura y servicios para atender a la población recluida, en ellas reinaba el hacinamiento y condiciones de vida denigrantes para los seres humanos. La lentitud del sistema era otro problema grave. Informaciones oficiales y trabajos de investigación indicaban que la mayor parte de los procesos que llegaban a término duraban en promedio de 2 y 5 años¹⁶¹.

Desde comienzos de la década de 1990, en el marco de las políticas destinadas a incentivar la profesionalización en el sistema de administración de justicia, se verificó un aumento de los tribunales penales especializados. Al comenzar la década de 1990, el país disponía de 48 tribunales del crimen, a mediados de la década ya eran 58 y al comenzar el 2000 llegaban a ser más de 60¹⁶². En promedio, los juzgados del crimen representaban el 16% de tribunales chilenos¹⁶³.

¹⁵⁶ Estos resultados reflejan la fuerte presión de los medios frente a esos hechos.

¹⁵⁷ <http://www.derechoschile.com/prensa/espanol/temas/ddhhoy/7sinsentencia.htm>, 02.04.2002

¹⁵⁸ Vargas 1999, 20-21,23; Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia, *Estudio Preliminar del Costo de la Justicia Criminal Oral y del Ministerio Público*, Santiago 1995.

¹⁵⁹ Información detallada en Méndez, Juan y J. Sepúlveda, *Modernización de la Administración de la justicia en Chile: una reforma del Estado*, Santiago 1996; <http://www.derechoschile.com/prensa/espanol/temas/ddhhoy/7sinsentencia.htm>, 05.02.2002

¹⁶⁰ A lo largo de las décadas de 1980 y 1990, la población condenada nunca superó el 49% de la población penal. De 23.461 personas recluidas en las cárceles del país, en Junio de 1997 sólo 10.692 estaban cumpliendo condena. En tanto, 10.967 estaban procesadas y el resto detenidas (Méndez/Sepúlveda 1998).

¹⁶¹ Correa/Jiménez 1998, 60; Vargas 1999, 42.

¹⁶² Peña 1993, 408 y anexos 1 y 2, Vargas 1999,25, sitio Web del Poder Judicial, 07.02.2002.

¹⁶³ El resto correspondía a juzgados civiles, laborales, de menores y mixtos.

En términos de densidad, el país llegó a disponer disponía de 3,4 juzgados por cada 100.000 habitantes el año 2001, superior a los promedios de 1,8 a 2,5 a mediados de la década de 1990. No obstante, la cobertura del sistema resultaba ser extremadamente limitada para atender una demanda en crecimiento, y era baja en comparación con estándares internacionales¹⁶⁴. Cabe agregar que había ciudades del país sin tribunales del crimen especializados. Empero, las estadísticas de cobertura no incluyen a los juzgados de policía local que eran equivalentes a los juzgados vecinales o de paz en otros países.

La presión por el acceso a la justicia se manifestaba en un progresivo aumento del ingreso de casos al sistema, lo que no estaba en una relación de equilibrio con la tasa de crecimiento de las infraestructuras, en particular de los tribunales y servicios auxiliares, y por lo tanto aumentaba la carga de trabajo y la congestión. De allí que numerosas causas quedaban en suspenso durante largos períodos de tiempo y el promedio de duración era extremadamente alto¹⁶⁵.

Sintetizando, las informaciones sobre cobertura sugieren que el sistema de administración de justicia operaba con muy pocos recursos y deficiente gestión. Esta situación comenzó a mejorar en el periodo 1995-2005.

La Reforma Procesal Penal introdujo cambios relevantes en términos de recursos, infraestructuras y procedimientos, con impacto en la cobertura. Los fiscales, los jueces de garantía y de tribunales orales superaron en número a los jueces que cumplían las mismas funciones antes de forma unipersonal. A nivel nacional, el nuevo sistema fue diseñado para operar con 396 jueces orales en lo penal, 642 fiscales, 2.975 funcionarios de apoyo y 454 personas de planta en las defensorías del país.

Para comparar, antes de la Reforma Procesal Penal, las regiones II, III, IV, VII y IX disponían de 61 jueces de letras y 6 juzgados del crimen especializados para administrar justicia. Posteriormente desempeñaban esa función 147 jueces y 113 fiscales. En el caso de Temuco, por ejemplo, se pasó de 3 jueces del crimen (1999) a 6 jueces de garantía, 9 jueces del tribunal oral, y 11 fiscales adjuntos. El cambio era realmente significativo.

¹⁶⁴ Información estadística, véase Vargas/Correa 1995.

¹⁶⁵ Vargas 1999, 27; Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia 1995.

Tabla 2. Operadores del nuevo sistema de administración de justicia en algunas regiones, año 2002

Regiones	Habitantes	Jueces Garantía	Jueces Tribunal	Fiscales	Defensores
II Antofagasta	474.487	13	12	21	14
III Atacama	278.058	10	9	12	8
IV Coquimbo	577.881	13	12	18	12
VII Maule	922.843	20	21	31	21
IX LA Araucanía	874.245	22	15	31	20
Totales	3.127.514	78	69	113	75

Fuente: Informe de la Unidad de Coordinación de la RPP, Ministerio de Justicia, Santiago 2002

Las corporaciones de asistencia judicial experimentaron notorios progresos. A partir de 1997, con más recursos, la Corporación de la Región Metropolitana aumento en un 49% su cantidad de atenciones. Entre 1996 y el año 2000, el Centro de Mediación de la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana logró mediar 1.331 de los 4.179 casos ingresados, con acuerdos satisfactorios en 807 casos. Dentro de los principales conflictos que atendía este centro, se encontraban los familiares (divergencias, régimen de visitas, pensión de alimentos, tuición, herencias); los vecinales (problemas de convivencia, murallas medianeras, ruidos molestos, daños a la propiedad); de propiedad (arriendos, precarios, usufructos, particiones, compra-venta); y laborales (despidos injustificados). El primer grupo de problemas (familiares) tenía mayor asistencia jurídico-social por parte de los profesionales del Centro, con 629 casos, que representaba el 47% de los 1.331 casos. Seguían los temas de vivienda, con 398 casos (29%), y los referidos a deudas con 110 (8%). Después estaban los problemas referidos a daños y perjuicios (66), laborales (56), comunitarios (52), de contratos (12), y otros no categorizados (8)¹⁶⁶.

II.5.2 La Reforma Procesal Penal en algunas regiones

En las regiones donde la Reforma Procesal Penal era implementada, la situación mejoraba notoriamente. En las regiones de la tabla Nr. 2, hasta el 16 de septiembre de 2001, más del 30% de las causas de delitos graves llevadas a los tribunales eran resueltas mediante sentencias, y en el 98% de los casos las sentencias dictadas eran condenatorias¹⁶⁷. En el sistema anterior, sólo los casos de delitos de robo con violencia y homicidio exhibían resultados comparables. En el nuevo sistema, según

¹⁶⁶ Entrevista a Maria Eugenia Jaña, Directora, 13.01.2002.

¹⁶⁷ Informe de Unidad de Coordinación de la Reforma Procesal Penal, Ministerio de Justicia, Santiago 2002.

información oficial, el proceso completo de las causas duraba en promedio seis meses, desde el ingreso hasta el fallo judicial, y los juicios orales entre seis y diez horas¹⁶⁸.

Una evaluación positiva recibieron otras informaciones del nuevo sistema: el 61% de las denuncias ingresadas a las fiscalías concluían en los tiempos previstos, el 100% de imputados recibía representación de la Defensoría Penal Pública o de abogados particulares, y no de egresados de derecho o estudiantes, como ocurría en el sistema antiguo; los fiscales y defensores asistían a todas las audiencias judiciales.

En las Cortes de Apelaciones, los ingresos de causas disminuyeron en un 50% desde la introducción de la Reforma Procesal Penal; por ejemplo en La Serena, el número cayó de 11.400 a 5.892 causas entre el 2000 y el 2001; en Temuco de 14.130 a 7004 en el mismo periodo. La disminución del ingreso de causas indica que era menor el número de causas apeladas y que aumentaba el número de causas solucionadas en primera instancia¹⁶⁹.

II.5.3 Gastos, inversiones y capacitación

Antes de la década de 1990, el sistema de administración de justicia recibía bajas asignaciones de recursos fiscales. En promedio, estas no superaban el 0,15% del Producto Geográfico Bruto (PGB), y eran aun menores en tiempos de crisis económica¹⁷⁰. Durante la década de 1990, las autoridades gubernamentales aumentaron los recursos públicos para Poder Judicial, pero los recursos adicionales fueron insuficientes para financiar el aumento de los costos de un sistema que, de todos modos, no operaba bien. En el período 1990-1995, los ingresos del sistema judicial crecieron en un 40%, mientras que el gasto en un 127%¹⁷¹. Una parte del

¹⁶⁸ Hubo casos ejemplares presentados por el Ministerio de Justicia: 1. Caso de violación cometida en Coquimbo, el 4 de Marzo de 2001, que llegó a juicio oral el 6 de Agosto, y duró sólo doce horas, con una resolución condenatoria definitiva y sentencia de 6 años de prisión que se dictó sólo 5 meses después de cometido el delito; en 1998, antes de la introducción de la Reforma, en la IV Región, el 100% de las sentencias condenatorias de primera instancia por violación tomaba en promedio entre 6 meses y dos años, y a nivel nacional ningún juicio concluía en menos de seis meses en terminar; 2. Caso de violación cometida en Temuco el 29 de Diciembre de 2000, con juicio oral el 25 de junio del 2001 (seis meses), de diez horas, y resolución condenatoria de 8 años de cárcel; 3. Caso de menor de 15 años de Puerto Saavedra (IX Región), inducida a abandonar el hogar en noviembre de 2001, que se resolvió en menos de 8 días; en 1997, casi el 100 por ciento de este tipo de causas terminaba por sobreseimiento (Fuente: Ministerio de Justicia, entrevistas 01.01.2002).

¹⁶⁹ *El Mercurio*, C-12, 09.03.2002.

¹⁷⁰ Véase Yañez 1991 y Peña 1993,336.

¹⁷¹ Vargas 1999, 6-7, 10, 19; CDJ/CPU, Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia, Estudio Preliminar del Costo de la Justicia Criminal Oral y del Ministerio Público, Santiago 1995.

presupuesto financiaba los tribunales de justicia y los servicios administrativos dependientes de la Corte Suprema¹⁷². Otra parte debía cubrir los costos del Ministerio de Justicia, bajo cuya dependencia estaban los servicios auxiliares vinculados con la labor judicial, tales como Gendarmería, Servicio Nacional de Menores SENAME y Registro Civil¹⁷³. Desde el punto de vista de la distribución del gasto presupuestario, la mayor parte de los recursos estaba destinada a remuneraciones, y un mínimo de alrededor del 1% era usado en inversiones de infraestructura¹⁷⁴.

La Reforma Procesal Penal introdujo modificaciones sustantivas en la estructura del gasto del presupuesto nacional, en beneficio del sistema de administración de justicia¹⁷⁵. Estimaciones del año 1999 indicaban que el presupuesto para el gasto anual del sistema de justicia criminal, sumado al presupuesto destinado a financiar las inversiones de la Reforma representaban un monto equivalente a más de siete veces del presupuesto anterior¹⁷⁶. Entre 1999 y el 2005, la participación de justicia en el presupuesto nacional creció del 0,9% al 2,0% del PIB.

A partir de 1996, más del 10% de los recursos comenzó a ser destinado a financiar los gastos de inversión¹⁷⁷. El presupuesto debía financiar la inversión total para la puesta en marcha de la Reforma Procesal Penal, en todo el país estimada en 341 mil millones de pesos el año 2001 (U\$ 511, 2 millones)¹⁷⁸. Originalmente, los costos totales de la Reforma Procesal Penal fueron estimados en 258 mil millones de pesos (U\$ 386,8 millones), distribuidos en el Poder Judicial (PJ) 141 mil (U\$ 211,4 millones), en el Ministerio Público (MP) 89 mil (U\$ 133,4 millones), y en la Defensoría Pública (DPP) 28 mil (U\$ 42 millones). Del total de recursos, 153 mil millones (U\$ 229,4 millones) debían ser destinados a gastos de inversión (GI) y 105 mil millones (U\$ 157,4 millones) a gastos de operación (GO). Los gastos de inversión debían financiar la construcción de 84 edificaciones para tribunales, 150 para las fiscalías del Ministerio Público, 18 para la Defensoría

¹⁷² Vargas 1999, 5.

¹⁷³ Vargas 1996,14-15.

¹⁷⁴ Vargas 1999,17.

¹⁷⁵ Una característica de la Reforma Procesal Penal chilena, a diferencia de otros países de la región fue la no participaron del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial en su diseño ni es su implementación. En este caso, se trató de una reforma que se financió principalmente con recursos del presupuesto nacional. Complementariamente tuvieron un papel destacado los aportes de la cooperación internacional para el desarrollo, especialmente de Estados Unidos y de Alemania.

¹⁷⁶ Vargas 1999, 13.

¹⁷⁷ Vargas 1999,17; Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia, Estudio Preliminar del Costo de la Justicia Criminal Oral y del Ministerio Público, Santiago 1995.

¹⁷⁸ Tipo de cambio calculado con base a 667 pesos por dólar.

Penal Pública, los servicios informáticos (sistemas de atención de público y redes de comunicación a nivel nacional) y las infraestructuras penitenciarias¹⁷⁹.

Una parte del gasto fue destinada a capacitaciones coordinadas por el Ministerio de Justicia que organizó cursos de capacitación interinstitucional en las regiones donde se iba introduciendo la Reforma. Los cursos eran impartidos por académicos co-gestores interiorizados con el proceso¹⁸⁰, en ellos participaban jueces, fiscales y defensores¹⁸¹. Estos cursos tuvieron un costo promedio de 31 millones de pesos cada uno. Las capacitaciones consistían en simulaciones mediante un programa diseñado y ejecutado por el Ministerio de Justicia, en colaboración con el Poder Judicial, los colegios de abogados y las universidades regionales, y coordinado con las respectivas jefaturas de zona¹⁸². Asimismo, se impartió capacitación básica sobre la Reforma Procesal Penal a funcionarios de Carabineros de Chile.

Hasta el año 2001, la totalidad de los recursos invertidos en la Reforma Procesal Penal fue de 55,5 mil millones de pesos, distribuidos en 36 mil para el PJ, 15 mil para el MP, y 4,5 mil para la DPP. En la ley de presupuesto del año 2002 se contemplaba recursos por 62,2 mil millones de pesos, distribuidos en 31, 5 mil para

¹⁷⁹ Los mega-proyectos de infraestructura penitenciaria demandaron cuantiosos recursos. El Centro de Detención Preventiva de Angol tuvo una superficie de 4749 m² para albergar a 300 internos y requirió una inversión de 1.970 millones de pesos; el proyecto de la construcción y equipamiento del complejo penitenciario de Punta Arenas, con capacidad para 360 internos, tuvo un costo total de 6 mil 686 millones de pesos.

¹⁸⁰ En cada una de las jornadas de capacitación participaron los siguientes docentes: María Inés Horvitz, Jorge Bofill y Julián López (Universidad de Chile); Luis Iván Díaz (U. Católica de Temuco), Andrés Montes, Antonio Ulloa (Academia Judicial), Mauricio Duce, Cristián Riego, Juan Enrique Vargas (Universidad Diego Portales), Mauricio Decap (Ministerio de Justicia), Rafael Blanco, Leonardo Moreno, Héctor Hernández (Universidad Alberto Hurtado), Andrés Ritter (GTZ, RFA), Alejandra Mera (Informe de Unidad de Coordinación de la RPP, Ministerio de Justicia).

¹⁸¹ En la IX Región fueron capacitados 36 Jueces de Juicio Oral, Garantía y Mixtos, 36 Fiscales, 16 Defensores; en la IV Región fueron capacitados 24 Jueces de Juicio Oral, Garantía y Mixtos, 18 Fiscales, 9 Defensores; en la II Región 25 Jueces de Juicio Oral, Garantía y Mixtos, 21 Fiscales, 15 Defensores; en la III Región 19 Jueces de Juicio Oral, Garantía y Mixtos, 14 Fiscales, 9 Defensores; en la VII Región 41 Jueces de Juicio Oral, Garantía y Mixtos, 30 Fiscales, 22 Defensores.

¹⁸² Los ejercicios de simulación de audiencias se realizaban sobre la base de casos ficticios preparados para tal efecto. En los cursos, los casos eran seleccionados por representantes de la Academia Judicial, del Ministerio Público y de la Defensoría, a partir de los registros de casos reales. El material era entregado a los fiscales la tarde anterior a los ejercicios de simulación. Los defensores recibían el material a primera hora del día de inicio de los ejercicios, una copia del parte denuncia y una minuta de una entrevista entre el defensor y su imputado, que contenía la misma declaración prestada por éste ante el fiscal o la policía. Los jueces desconocían el contenido de los casos hasta el momento del inicio de la audiencia. En definitiva, se trataba de reproducir, con la mayor fidelidad posible, las funciones que corresponden desempeñar a los actores del sistema.

el PJ, 21,5 mil para el MP, y 9,2 mil para el DPP. En el mismo período 2001-2002, el presupuesto nacional comenzó a destinar recursos a los servicios auxiliares de la administración de justicia por un monto de 8 mil millones de pesos. En el presupuesto del año 2002, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones recibieron 3 mil millones de pesos para la habilitación y operación de laboratorios especializados en las regiones.

El año 2001, se realizó un estudio con el propósito de actualizar los costos en función de las necesidades reales de recursos. Los resultados del estudio justificaron un aumento de 83 mil millones de pesos, equivalente al 32% de los recursos totales. Esos montos pasaron a quedar distribuidos del siguiente modo: PJ 180 mil millones de pesos, MP 131 mil, DPP 30 mil, gastos de inversión 199 mil y gastos de operación 142 mil. El aumento de los gastos se justificaba por la necesidad de actualizar los valores a los precios de mercado de los terrenos, la construcción, el equipamiento, etc. e incorporar ítems no considerados originalmente, tales como el sistema de registros, los servicios de atención de víctimas y testigos. El mismo estudio consideró costos derivados de las exigencias operativas que planteaba el nuevo proceso penal para los servicios auxiliares de la administración de justicia y recomendó la incorporación de recursos a las respectivas instituciones, en sus presupuestos anuales¹⁸³.

II.5.4 Percepciones públicas, grado de satisfacción

Al comenzar la década de 1990, las percepciones de los abogados y de los funcionarios del Poder Judicial sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia parecen haber sido negativas¹⁸⁴. A ellas se irían sumando las percepciones negativas de la ciudadanía a lo largo de la década de 1990, conocidas a través de las encuestas de opinión y de los medios de comunicación social. Las percepciones no cambiaron sustancialmente con la introducción de la Reforma Procesal Penal¹⁸⁵. Pero es posible que en algunas de las regiones donde fue introducido el nuevo sistema procesal penal las percepciones hayan mejorado, por ejemplo respecto a atención, la celeridad de los trámites y procesos, entre otros¹⁸⁶.

¹⁸³ Informe Unidad de Coordinación RPP, MJ, 2002.

¹⁸⁴ Resultados de encuesta de Peña 1991, 367-387.

¹⁸⁵ Por otra parte, en el contexto de la época, la medición de las percepciones era extremadamente imprecisa.

¹⁸⁶ En esto coincidían los trabajos de monitoreo y evaluación de las diversas instancias creadas con ese objeto.

II.6 BALANCE

Este capítulo ha presentado una visión panorámica y sintetizada de los principales cambios que experimentó en el sector justicia durante las últimas tres décadas, con el propósito que el lector pueda informarse y formarse su propia opinión con respecto a la magnitud de las transformaciones que ocurrieron en Chile, en el sistema de justicia penal, durante el periodo.

La exposición deja en evidencia el enorme impacto que tuvo la Reforma Procesal Penal en todo el sistema de administración de justicia. No obstante avances parciales en otras áreas, tales como las innovaciones técnicas de la asistencia judicial gratuita, la Reforma se distinguió por ser un cambio que afectó todo el sistema, integralmente, y ello queda de manifiesto en el análisis de cada tema incluido en este trabajo. Se trató pues de una reforma de aspectos centrales del sistema de administración de justicia, centrales por sus consecuencias en todo el sistema. Desde esta perspectiva, cabe reiterar, la Reforma fue emprendida con una visión integral del conjunto.

En el sistema de administración de justicia penal, la Reforma introdujo nuevos actores, nuevas relaciones entre los mismos, y nuevos procedimientos; cabe recordar la oralidad, la actuación de fiscalías, defensorías y jueces, y el trabajo con víctimas, entre otros. Los mecanismos de resolución de conflictos institucionalizados en el nuevo procedimiento penal debían facilitar el acceso a la justicia y ser de utilidad social, en términos de celeridad y descongestión. En la dimensión del acceso, la Reforma introdujo condiciones inéditas para un ejercicio activo del derecho a defensa durante el juicio y una institucionalidad nueva para asegurar que en la práctica esos derechos pudiesen ejercerse. En cuanto al control de actos de gobierno, la nueva institucionalidad de la Reforma significó, asimismo, un aporte para la transparencia y el control. En la misma dirección, la creación de la Academia Judicial y el nuevo sistema de calificaciones fortalecieron la autonomía.

Los indicadores cuantitativos de diversos monitoreos dejaron en evidencia los progresos que se verificaron en la cobertura, con una notoria mejoría en la relación casos ingresados/casos resueltos y en la celeridad.

En suma, la Reforma Procesal Penal representó un cambio integral en todo el sistema judicial, con significativos efectos para el desarrollo del país. En consecuencia, una conclusión de este capítulo es que en el caso Chile la Reforma es, sin lugar a dudas, una de las transformaciones más relevantes que experimentó la institucionalidad chilena en las últimas tres décadas.

CAPÍTULO III.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONGs) Y LA MODERNIZACIÓN

III.1 PRESENTACIÓN

Siendo la modernización del sistema de administración de justicia el resultado de un proceso que respondió a necesidades sociales, resulta pertinente preguntar por el papel de la sociedad en este proceso. Con el propósito de responder la interrogante, este capítulo prioriza la descripción detallada de los actores sociales que intervinieron en el proceso. El capítulo incluye aquellas organizaciones no gubernamentales que tuvieron un papel destacado, sus perfiles, propósitos e intervenciones, sus métodos y sus contextos de intervención.

En este capítulo interesa saber qué iniciativas promovieron la modernización, desde la perspectiva de las organizaciones no gubernamentales, y si hay correlaciones claras entre las intervenciones y acciones de las ONGs y las grandes líneas de la modernización del sistema de administración de justicia. Hay algunos temas donde evidentemente se dan relaciones causales, pero otros donde no es posible determinar si ellas son o no de naturaleza causal. Por ejemplo, una intervención de una ONG que da origen a una reforma legal, porque está documentado en sus proyectos y en las intervenciones de sus miembros, a todas luces está sugiriendo la relación causal, la intervención como variable independiente y el cambio legal como variable dependiente. Pero en el caso de actividades de capacitación o formación ciudadana en derechos y, por ejemplo, el incremento de la demanda de servicios en el sistema de administración de justicia, la relación es más difusa, puesto que los factores que influyen sobre la demanda pueden ser múltiples y diversos (económicos, sociales, comunicaciones, entre otros). En este segundo caso, sólo se pueden hacer observaciones sobre correlaciones, si existe información empírica que lo avale.

En el primer capítulo del trabajo, quedó demostrada la complejidad de los procesos de modernización, por ser estos el resultado de la interacción de numerosos actores y relaciones que cambiaban con el tiempo, donde también influyeron hechos inesperados, contingencias. En retrospectiva, a partir de un enfoque histórico-genético de los procesos socio-políticos, todo podría parecer

convergente hacia un tema. Pero en la realidad sabemos que no es así, la no contingencia y la contingencia van de la mano, y los procesos de cambio social e institucional son generalmente más complejos que visiones en retrospectiva. En relación a la modernización de la justicia penal chilena, lo anterior significa que hubo iniciativas, algunas de ellas dieron lugar a procesos de formación de voluntad para introducir reformas que finalmente llegaron a ser implementadas. Pero numerosos proyectos quedaron en el camino, sin tener impacto, por diversas razones. Y no hubo recetas, porque las constelaciones de factores y condiciones que influyeron eran múltiples y variadas, y algunos hechos únicos e irrepetibles.

III.2 LAS ONGS Y LA REFORMA PROCESAL PENAL

Un primer antecedente que muestra la relación entre ONG y Reforma Procesal Penal se remonta a fines del gobierno de la Junta Militar (1973-1990). En 1987 se constituyó en el interior de la Corporación de Promoción Universitaria (CPU) un grupo de estudiosos del derecho, integrado por destacados académicos chilenos, que se propuso estudiar y reflexionar sobre temas jurídicos¹. En 1988, en torno al tema de la cultura jurídica, se realizó un seminario muy relevante por sus consecuencias futuras. El profesor Agustín Squella presentó una serie de hipótesis sobre la crisis del sistema jurídico y la cultura jurídica, que fueron comentadas y discutidas². Esta iniciativa dio lugar a una rica reflexión que, junto a otros factores, estimuló nuevos esfuerzos académicos y políticos por mejorar el sistema de justicia³.

A partir de los conocimientos y experiencias adquiridas, la CPU accedió a la ejecución de un proyecto financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) entre abril de 1989 y septiembre de 1990⁴. Cabe destacar este proyecto porque a partir del mismo se generaron iniciativas relevantes para la modernización de la justicia penal con posterioridad. El proyecto dio la posibilidad de impulsar varias líneas de investigación sobre procedimientos, gestión y recursos⁵. Importancia no menor tuvo el hecho que la iniciativa de la CPU tuviese efectos en dinámicas que estaban desencadenándose entre los magistrados⁶, quienes funcionaban en torno a la Asociación de Magistrados, en relación con las

¹ El grupo de derecho estuvo integrado por abogados vinculados con la propia CPU, las universidades Católica de Chile, de Valparaíso y Diego Portales; entre ellos estaban Francisco Cumplido, futuro Ministro de Justicia del gobierno de Patricio Aylwin A. (1990-1994), y Hernán Correa de la Cerda, Director del Instituto de Estudios Judiciales. El grupo optó por trabajar en dos temas: la cultura jurídica chilena y la docencia jurídica. En 1988, un seminario sobre investigación penal al que asistieron jueces y ministros. Estas actividades recibieron financiamiento de la Fundación alemana Konrad Adenauer.

² Véase Squella, A. (ed.), *La Cultura Jurídica Chilena*, CPU, Santiago 1992 (reimpresión).

³ Los estudios publicados en el libro editado por Squella apuntaban en la dirección de renovar el derecho.

⁴ Detalles en Vargas 1998, 83

⁵ Yañez, 1991.

⁶ Había un grupo de personas que por diversas razones estaba motivado por participar en un proceso de mejoría. Algunos por la impresión que tenían sobre el papel del Poder Judicial durante el periodo de gobierno de la Junta Militar, otros por temas gremiales, tales como las practicas imperantes en los procesos de calificaciones y de asensos, otros motivados por la gestión.

actividades del Instituto de Estudios Judiciales⁷. Estas iniciativas pasaron a ser condiciones relevantes para las discusiones posteriores orientadas a incrementar el grado de autonomía interna en el Poder Judicial.

Un grupo de académicos del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, entre quienes se encontraban Juan Enrique Vargas V., Cristian Riego R., Felipe González M., Mauricio Duce y Andrés Baytelman, entre otros, estudiaron seriamente la administración de justicia penal con el apoyo de la cooperación internacional para el desarrollo, e hicieron aportes particularmente relevantes para la génesis y en los proyectos específicos de la Reforma Procesal Penal. Este grupo fue el que lideró el proceso y tuvo mayor impacto en el diseño de la Reforma⁸. En términos de variable interviniente, cabe destacar también el hecho que este grupo, en el marco de las acciones e interacciones de otros actores, logró tener acceso a fuentes de financiamiento internacional, tales como los recursos de la USAID y de la Fundación Ford⁹. En este contexto, un trabajo particularmente asertivo sobre las deficiencias del sistema de administración de justicia y las reformas necesarias fue la investigación de Cristián Riego, “La prisión durante el proceso Penal” (*Cuadernos de Análisis Jurídico*, Santiago, U.D Portales, 1991)¹⁰.

La Fundación Paz Ciudadana, interesada también en temas de prevención y de seguridad ciudadana, percibió en los proyectos de la CPU un espacio para entrar en alianza, interactuar y proponer. Participó en la gestión de financiamiento para investigar, por ejemplo los recursos de la Tinker Foundation, y difundió las propuestas de la Reforma, gracias a su privilegiado acceso a medios de

⁷ Fundado y dirigido por el juez Hernán Correa de la Cerda. Desde la perspectiva de los jueces, la iniciativa de CPU ofreció un nuevo espacio para perfeccionarse..

⁸ Este grupo de académicos jóvenes estaba compuesto por personas con estudios en las universidades de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile, quienes en la década de 1980. La Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales abrió una oportunidad para el despliegue de sus inquietudes intelectuales y políticas, ya que se trataba de una organización que quería ganar un espacio en el mundo jurídico chileno.

⁹ Sobre la Fundación Ford y sus actividades en el período véase: Ford Foundation, *Los Donatarios de la Fundación Ford y la Búsqueda de la Justicia*, N. York 2001.

¹⁰ Este estudio empírico atribuía al procedimiento penal vigente en Chile funciones latentes de penalización informal, por el elevado número de casos de prisión preventiva, en comparación con las sentencias condenatorias. Este estudio estaba en sintonía con las inquietudes manifestadas desde la década de 1980, cuando, según se ha indicado, hubo iniciativas colectivas y de personalidades académicas den gran peso en el mundo chileno que reflexionaban sobre la necesidad de reformar el sistema judicial, entre otros Agustín Squella, Mario Verdugo, Tito Solari y Jorge Mera.

comunicación de gran impacto en el país¹¹. Por otra parte, ayudo a buscar consensos con sus puntos de vista y propuestas técnicas. Los enfoques y puntos de vista de la Fundación influyeron en la fundamentación de la modernización de la justicia penal. Paz Ciudadana introdujo criterios sobre penas, sistemas penitenciarios, de prevención, entre otros. La Fundación hizo estudios de costos, tuvo participación en el tema de reforma del Código de Procedimiento Penal, especialmente en el enjuiciamiento criminal.

Una iniciativa coetánea fue la constitución de la Asociación de Política Criminal. En su manifiesto de 1991 demandaba el diseño de un proceso penal moderno que contemplara garantías exigibles y que racionalizara el uso de los recursos disponibles. De manera muy concreta proponía el diseño de un proceso penal moderno que contemplara las garantías mínimas exigibles a cualquier Estado democrático de derecho y que resultara racional en términos de ordenar los recursos disponibles para la consecución de los objetivos buscados. En el manifiesto se afirmaba que nadie podía negar la necesidad urgente de un nuevo proceso penal que debía tener ciertas características, tales como ser un proceso contradictorio, donde estuviese garantizada la independencia del tribunal sentenciador, sin funciones de investigación; el proceso debía desarrollarse en forma oral y con la intervención inmediata del tribunal; todas las actuaciones debían tener un carácter público; los plazos debían ser razonables; las restricciones a la libertad de los inculpados debían estar limitadas al máximo¹².

En octubre de 1992, el Centro de Desarrollo Jurídico Judicial de la Corporación de Promoción Universitaria (CDJ-CPU) organizó un seminario para el análisis de iniciativas de reforma en otros países de América Latina y para discutir en torno a diagnósticos sobre los procedimientos chilenos. En la ocasión, se invitó destacados expositores de Argentina, Costa Rica y Estados Unidos. Al evento asistieron numerosos abogados y magistrados, y del mismo resultó una publicación sobre la oralidad en los procesos¹³.

En 1993, en conocimiento de los fracasos y discusiones en torno a los proyectos del gobierno de Aylwin, y con el deseo de promover reformas posibles de realizar, dado el caudal de inspiración que se recibía de otros países de América Latina, la CPU creó un área de trabajo de modernización de la justicia para trabajar sobre el tema de la Reforma Procesal Penal. El segundo semestre de 1993, la CPU convocó

¹¹. De especial importancia para los proyectos gestionados o co-gestionados por esta organización fue el apoyo de los medios, en particular del periódico *EL Mercurio*. El principal gestor de la Fundación era el dueño del periódico, quien por razones personales, el secuestro de su hijo por un grupo de extrema izquierda, dio alta prioridad al tema de la seguridad ciudadana.

¹² Vargas 1998, 81.

¹³ CPU, *Reformas Procesales en América Latina: La oralidad de los procesos*, Santiago 1993.

a personalidades del mundo jurídico y judicial para constituir un foro, con el fin de ir avanzando en las líneas que habían quedado esbozadas en el seminario de 1992, con especial énfasis en la justicia criminal. El Foro se dedicó a estudiar, analizar y discutir estudios y propuestas sobre el tema con invitados expertos del extranjero¹⁴.

El mismo año 1993, en un seminario convocado para analizar críticamente un proyecto de ley presentado por el Ejecutivo para reintroducir en el país el Ministerio Público sin cambiar significativamente el sistema procesal penal vigente, la difusión en los medios de las declaraciones de uno de los participantes, posteriormente Presidente de la Corte Suprema, respecto a la crisis del sistema de justicia criminal tuvieron impacto en la opinión pública. La resonancia pública del hecho que un prominente miembro del propio Poder Judicial se refiriera críticamente al sistema de administración de justicia dejó de manifiesto los beneficios de una alianza estratégica entre la CPU, la Fundación Paz Ciudadana y el grupo de derecho penal de la Universidad Diego Portales. El éxito alcanzado y la toma de conciencia de haberse introducido en un asunto con enormes potencialidades, así como la constatación de una comunidad de objetivos y de métodos de trabajo, llevó a esas organizaciones no gubernamentales a iniciar desde ese momento una propuesta de trabajo conjunto para impulsar una reforma procesal penal trascendente en el país. Esta asociación resultaría crucial para el avance de la iniciativa.

Ambas organizaciones contaban con recursos y capacidades complementarias y en conjunto estaban en condiciones de generar consensos entre actores capaces de participar en el proceso de toma de decisión respecto a las reformas del sistema judicial¹⁵. La estrategia acordada consistió en enfatizar el proyecto de reforma como resultado de la necesaria adecuación de elementos del sistema judicial, buscar consensos y sumar actores, especialmente potenciales ejecutores de las políticas, hacer propuestas claras y técnicamente bien elaboradas en base a conocimientos sólidos, en cuanto a métodos, contenidos, experiencias nacionales y extranjeras. El Foro continuó funcionando como un espacio para el encuentro de actores considerados relevantes desde la perspectiva de la viabilidad de los proyectos de reforma, y para presentar propuestas concretas y legitimarlas. La dirección del Foro, a cargo de los directores de la CPU, FPC y un académico de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, determinó los contenidos de

¹⁴ Vargas 1998, 88.

¹⁵ La CPU era una corporación cercana a los sectores políticos demócratacristianos de la Concertación de Partidos por la Democracia, en ese entonces en el gobierno, y con buenos contactos en los medios académicos nacionales e internacionales. Por su parte, la Fundación Paz Ciudadana era cercana a las posiciones de sectores políticos en ese momento en la oposición y poseía un acceso privilegiado a los medios de comunicación social.

los programas y las modalidades de trabajo. Una Comisión Técnica elaboraba las iniciativas que eran propuestas en el Foro y sometidas a la consideración de expertos nacionales y extranjeros¹⁶. Así comenzó el trabajo conjunto de la CPU y FPC en torno a la promoción de la Reforma Procesal Penal, asistidos técnicamente por académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales en un comienzo y más adelante también por académicos de la Universidad de Chile. Los principales resultados fueron la redacción de un anteproyecto de Código Procesal Penal y la realización de diversos estudios técnicos sobre costos y diseños organizacionales. El Foro para la Reforma Procesal Penal llegó a estar integrado por cincuenta personas, entre los que se encontraban jueces, académicos y abogados.

Con el objeto de difundir la propuesta se realizó una campaña comunicacional consistente en seminarios, talleres, publicaciones, eventos y actividades de *lobby*. Una de las iniciativas más exitosas de las ONGs gestoras consistió en incluir el tema en la agenda del que sería el segundo gobierno de la Concertación. Esto se hizo mediante la inclusión de personas muy cercanas al grupo gestor dentro de la comisión política encargada de elaborar el programa de gobierno del entonces candidato a la presidencia Eduardo Frei Ruiz-Tagle¹⁷.

El paso siguiente, una vez el segundo gobierno de la Concertación estaba en el poder, consistió en que las organizaciones gestoras del proyecto de Reforma Procesal Penal se pusieron en contacto con el Ministerio de Justicia, con el objeto de lograr que éste asumiera esta iniciativa de reforma, dándole su aval e impulso. La idea original de traspasar simplemente lo ya hecho al Ministerio de Justicia para que éste continuara con el trabajo fue descartada, ya que se consideró que el proceso requería del apoyo y de la legitimidad de las instituciones gestoras. En consecuencia, se verificó una alianza entre las OGNs indicadas y el gobierno para impulsar la Reforma en todos sus frentes. De este modo, el Ministerio comenzó a participar regularmente en el Foro, en el Comité Ejecutivo y en la Comisión Técnica del proyecto, por medio de sus representantes. En 1995, el Ministerio de Justicia inició la tramitación parlamentaria del proyecto que contenía el nuevo Código Procesal Penal.

La tramitación parlamentaria de este proyecto se vio favorecida por las actividades de extensión de la Fundación Paz Ciudadana, la que tenía llegada a un espectro amplio de actores políticos y sociales. Asimismo, influyó el particular

¹⁶ La Comisión Técnica estuvo integrada por los académicos Cristián Riego R., coordinador, y Mauricio Duce, de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, y dos abogados con doctorados en el extranjero, académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, María Inés Horvitz y Jorge Bofill.

¹⁷ Vargas 1998, 90-111.

interés por el tema que tuvo la titular del Ministerio de Justicia, María Soledad Alvear, quien pasó a ser asesorada por Carlos Peña. Por otra parte colaboró el hecho que algunos parlamentarios destacados, tales como José Antonio Viera-Gallo, habían promovido iniciativas similares en el pasado, por ejemplo durante el periodo del gobierno de la Unidad Popular (1970-1973). Finalmente, no menor importancia tuvo el hecho que la Cámara de Diputados designara al CDJ/CPU y a la Fundación Paz Ciudadana como instancias asesoras en el proceso de tramitación de la Reforma.

La cooperación internacional tuvo un papel destacado en el financiamiento de la difusión de la Reforma, gracias a proyectos de apoyo tales como los de la USAID, de la Unión Europea, de la Tinker Foundation y de los organismos de cooperación de los gobiernos de Alemania y de España.

Durante el desarrollo del trabajo del Foro para la Reforma Procesal Penal comenzaron a sumarse al proceso diversas organizaciones no gubernamentales. Particularmente relevante fue el apoyo de organizaciones gremiales de amplia representatividad, tales como el Colegio de Abogados y la Asociación Nacional de Magistrados.

Las Universidades, más allá de ciertas oposiciones en un comienzo¹⁸, poco a poco fueron sumándose al proceso, aunque en distintos momentos y con diferentes énfasis. Este hecho fue importante, toda vez que el nuevo sistema de justicia penal requería de cambios profundos en la cultura jurídica, especialmente aquella que transmiten las facultades de derecho de las universidades. En algunas Universidades, el desafío fue asumido con rapidez. En las facultades de derecho de las universidades de Chile, Diego Portales y Universidad Católica de Temuco, por ejemplo, los planes de estudio fueron reformados con el propósito de impartir un nuevo tipo educación, menos orientada a la memoria, más a la aplicación y el discernimiento jurídico en torno a casos, alegatos, argumentos, uso de conocimientos y la oralidad. Esta misma estrategia fue siendo adoptada y desarrollada paulatinamente por otros centros de enseñanza superior del país, con la introducción de cursos de pre o post grado basados en la litigación y en el nuevo sistema procesal penal. En esta renovación de los estudios de derecho, la cooperación internacional fue crucial, apoyando el intercambio académico y el perfeccionamiento de los profesores.

Dada la privilegiada ubicación geográfica en razón de situarse en una de las primeras regiones donde se instaló el nuevo sistema penal, la Universidad Católica de Temuco y el Instituto de Trabajo Social de la Universidad de la Frontera (de la misma ciudad) tuvieron una experiencia pionera en la interacción con los nuevos

¹⁸ Provenientes de los departamentos de Derecho Procesal de las Universidades de Chile y Concepción.

actores del proceso penal: los fiscales, los defensores, las policías, entre otros. A través de capacitaciones y por medio de convenios, esos centros de estudio instalaron a los alumnos en práctica en las dependencias del sistema judicial.

Por otra parte, organizaciones no gubernamentales que venían desempeñando un activo rol en actividades de extensión, tales como la Corporación FORJA, se sumaron al vasto proceso de la Reforma, en este caso difundiendo el nuevo sistema en el territorio nacional.

En lo que dice relación a la contribución al proceso de reformas por parte de las organizaciones de derechos humanos, la situación fue más ambigua, sobretudo en un comienzo. Algunas de estas organizaciones vieron con reservas los proyectos de Reforma del sistema penal, pues este cambio implicaba aumentar el estándar de garantías para los imputados en los procesos penales, en circunstancias que su principal motivación era hacer valer la responsabilidad penal de las personas imputadas por delitos contra los derechos humanos durante el gobierno de la Junta Militar. Además, la participación de la Fundación Paz Ciudadana en el proceso de gestación, una organización que era percibida como expresión de sectores más conservadores y simpatizantes del gobierno militar, acrecentó las suspicacias en torno a la idea que la Reforma iba a ir en contra de sus objetivos de lograr procesos y sanciones contra los responsables por violaciones a los derechos humanos. Por otra parte hubo quienes pensaron que esa misma composición plural de los sectores que apoyaban los cambios podía llevar a que en definitiva los estándares de garantías no mejoraran y por el contrario cedieran espacio a las demandas por mayor eficiencia del sistema. Una vez que la Reforma estaba en marcha, la posición de las organizaciones fue distante. La conclusión del caso Pinochet a fines de la década de 1990, a partir de la aplicación de una norma incluida en los procedimientos introducidos por la Reforma Procesal Penal, que dio lugar a la interrupción del procesamiento, avalaba para algunos los temores que se tenían.

La modernización del sistema de justicia penal siempre se planteó como el comienzo de un conjunto más amplio de cambios en el sector. Partir por el procedimiento penal encontraba su justificación en una conciencia de la mayor urgencia por cambiarlo, pero también en la visión estratégica de que este sector tenía la ventaja de servir de gatillador más eficiente para los cambios en los otros subsistemas involucrados. De hecho algo de esto sucedía. Así por ejemplo, motivado por razones de seguridad ciudadana, pero impulsado también fuertemente por la Reforma Procesal Penal, el tema policial comenzó a ser objeto de creciente atención, destacando las iniciativas de estudio que venían impulsando la Fundación Paz Ciudadana, el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), a los

que se sumó el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile¹⁹. Otro tanto sucedió con el tema penitenciario. Después de algunos graves sucesos que evidenciaron las degradantes condiciones en que se encontraba la población penal en Chile, el gobierno del Presidente Ricardo Lagos impulsó un cambio, en el sentido de hacer partícipe al sector privado en la construcción de cárceles, a través de procesos de licitación. Los estudios de la Fundación Paz Ciudadana sirvieron como un referente para esta iniciativa, en marcha entre el 2002 y el 2005²⁰. En la misma línea, los estudios técnicos encargados por el Ministerio de Justicia sobre los costos de la actividad delictual y sobre el sistema carcelario se tradujeron en propuestas que el gobierno hizo suyas para ampliar las alternativas a la reclusión y otras penas existentes en el sistema; libertad vigilada, reclusión nocturna y remisión condicional.

¹⁹ El CED y el Instituto de Asuntos Públicos focalizaron su actividad en asuntos de policía comunitaria, seguridad ciudadana y otros temas afines; www.ced.org.

²⁰ Fundación Paz Ciudadana, *Sector privado y sistema carcelario: una mejor rehabilitación*, Santiago 1996.

III.3 ACCESO A LA JUSTICIA

Aún cuando su motivación primaria no fuera la de ampliar el acceso a la justicia de la población, la acción desplegada en forma sistemática durante todo el período por las organizaciones de derechos humanos tuvo innegables consecuencias a este respecto. La persistencia de diversas organizaciones por llevar casos a los tribunales, no sólo se tradujo en mantener viva la atención en el país sobre estas causas, sino también sensibilizó a los jueces respecto a la temática general de los derechos humanos. A partir de estas causas, tímidamente, se comenzó a usar el derecho internacional de los derechos humanos en los tribunales chilenos, y ello demostró a otros actores de la sociedad chilena las posibilidades que brindaba la litigación judicial de casos para ampliar el margen de protección real de grupos discriminados o excluidos.

La litigación en derechos humanos es un antecedente relevante para entender el surgimiento de diversas iniciativas de interés público que llevaban causas de interés general a los tribunales con el fin no sólo de alcanzar una resolución judicial satisfactoria, sino también de posicionar un tema relevante en el debate nacional y en las políticas públicas. Las iniciativas más destacadas fueron el Programa de Acciones de Interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, la Fundación Pro Bono y la Asociación de Abogados por las Libertades Públicas. A ese trabajo contribuyeron significativamente organizaciones de base que canalizaban los casos a ser presentados.

El Programa de Acciones de Interés Público desarrolló iniciativas tanto a nivel de tribunales como a nivel de legisladores y actores de la sociedad civil. Respecto de su actividad de promoción de derechos fundamentales a través de la presentación y defensa de casos ante los tribunales, el Programa, por medio de la Clínica Jurídica de Interés Público en la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, logró que sectores de la población tradicionalmente “marginales” manifestasen sus intereses y dificultades en la esfera judicial. Desde otra perspectiva, este mismo trabajo incidió en el control judicial de los actos de gobierno.

Otras organizaciones que asumieron un papel importante en materia de acceso a la justicia fueron las ONGs de género. La Corporación La Morada, por ejemplo, especializada en demandas e intereses procedentes de la esfera de las mujeres, instaló el tema del derecho y la justicia desde la perspectiva de género, formulando demandas concretas desde una visión tradicionalmente ajena al trabajo del sistema de administración de justicia.

En el plano más general de la asistencia legal, se formaron organizaciones destinadas a brindar servicio jurídico a personas que carecían de recursos para

proveerse de abogados. Este fue el caso de la Fundación Paternitas, y de la Corporación Nacional Fe y Esperanza (CONAFE), ellas formaron un consultorio para la atención de más de mil personas en diversas causas judiciales.

Un esfuerzo distinto en el afán de facilitar el acceso al conocimiento y el uso del derecho por parte de la comunidad representaron las actividades de la Corporación FORJA y de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza. El extensionismo jurídico consistía en la preparación de líderes vecinales, a quienes se les brindaba las facilidades para que asesoraran y ayudasen a los miembros de su comunidad en la solución de sus problemas y asuntos de naturaleza jurídica. La iniciativa fue reconocida en el Concurso Mundial de 1998, convocado por el Programa Habitat de Naciones Unidas. El extensionismo se vio fortalecido por la alianza que FORJA celebró con la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, entidad que se especializó en la implementación de programas sociales en diversas regiones del país²¹. La Fundación, además, promovía el fortalecimiento de la organización social comunitaria y la mejoría en el acceso a la justicia de los sectores más vulnerables, generando instancias de mediación y resolución de conflictos, orientados a la población sobre sus derechos y deberes legales y su ejercicio, difundiendo y promoviendo los programas sociales que el Estado y los municipios ponían a disposición de la comunidad²².

Los sistemas y las prácticas alternativas de resolución de conflictos, la mediación en particular, concentraron la atención y la participación de las organizaciones no gubernamentales. Uno de los impulsos iniciales para la asimilación de la mediación en el país fue la actividad de la CPU, en el marco de su proyecto con el apoyo de la USAID. A principios de la década de 1990, este programa difundió los métodos alternos y capacitó en Chile y en los Estados Unidos a un contingente de personas que pasaron a ser líderes del proceso en diversas instituciones. A partir de esta experiencia, se propagaron centros de mediación impulsados por el Ministerio de Justicia, destacando el programa de Asistencia Legal, el de Mediación Familiar anexo a los Tribunales de Justicia de las corporaciones de Asistencia Judicial en Santiago y en Valparaíso.

²¹ Las comunas que se vieron favorecidas con la iniciativa fueron: El Bosque, Cerro Navia, La Pintana, Melipilla, María Pinto y Curacaví de la Región Metropolitana; las comunas de Valparaíso, Limache, Putaendo, Los Andes, San Esteban e Hijuelas de la Quinta Región; las comunas de Placilla, Rancagua, Chépica, Marchigüe, Pumanque y Mostazal de la Sexta Región; la comuna de Queilen de la Décima Región y la comuna de Natales de la Duodécima Región. Además, ya se ha iniciado también en las comunas de Monte Patria de la Cuarta Región, Litueche de la Sexta Región, Maule de la Séptima Región y Curanilahue de la Octava Región.

²² El Estado chileno dio una alta prioridad a la superación de la pobreza, y los sucesivos gobiernos desarrollaron numerosos programas sociales con este propósito.

Por su parte, las actividades de mediación desarrolladas por el Centro de Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago, desde 1993, y por el Centro de Mediación de la Cámara de Valparaíso, aunque orientadas a la resolución de conflictos de naturaleza comercial, significaron aportes muy concretos para el uso de estas vías como medios para el mayor acceso a la justicia, en dos sentidos: primero, estas organizaciones y sus asociados, empresarios, Colegio de Abogados, gremios, entre otros, incentivaron la consideración del tema por parte de las autoridades de justicia de los gobiernos de la Concertación; y, en segundo lugar, mediante los progresos mismos de la mediación y su difusión, estas organizaciones hicieron un aporte para el incremento de la cultura de la mediación en el país. Indicativo del creciente interés fueron algunas líneas de investigación desarrolladas por académicos de las universidades chilenas²³.

Las políticas públicas en justicia impulsadas por los gobiernos de la Concertación no encontraron un correlato en la activa participación de las organizaciones no gubernamentales. Más allá de las actividades de mediación y algunas otras líneas específicas de intervención de algunas ONGs especializadas, tales como La Morada en género o FORJA en el extensionismo jurídico, no hubo gran cantidad ni variedad de programas concretos en las ONGs. No tuvieron una presencia destacada ni acompañaron las iniciativas de mejoría institucional en los sistemas de asistencia legal, tales como la creación del Servicio Nacional de Asistencia Jurídica, la reforma a las Corporaciones de Asistencia Judicial o la creación de la Defensoría Penal.

²³ Véase el Nr. 2 de la Revista *Sistemas Judiciales* del CEJA, dedicada principalmente al tema de los sistemas alternativos de resolución de conflictos.

III.4 CONTROL SOBRE EL PODER POLÍTICO

Durante el periodo 1990-2005, ciertas intervenciones de diversas organizaciones incidieron de manera indirecta en el control de la justicia sobre las actuaciones del Ejecutivo. Lo anterior era una novedad en un país que, similar a como ocurría en otros lugares de América latina, había tenido un sistema judicial extremadamente deferente hacia las decisiones tanto del Ejecutivo como de otros poderes públicos. Lo anterior se había traducido en un débil perfil del sistema de administración de justicia como contralor o fiscalizador, y en consecuencia ello significaba una debilidad en el sistema político democrático²⁴.

Durante el período en estudio, especialmente entre 1995-2005, las actividades de promoción del derecho de interés público reforzaron las instancias de control judicial de los actos de gobierno. En este sentido se destaca el trabajo de las ONGs que desarrollaron acciones de interés público, tales como el Programa de Acciones de Interés Público de la Universidad Diego Portales, la Corporación FORJA y la Fundación Pro Bono. Ellas lograron poner en el banquillo de los acusados ciertas políticas públicas que, se consideraba, lesionaban derechos fundamentales, tales como el de la igualdad o no discriminación.

Las acciones de interés público usaban un marco legal que requería de pocas formalidades para reclamar por la afectación de garantías fundamentales. Por lo tanto, una variada cantidad de tópicos comenzó a ser debatida en los más altos tribunales de justicia. El gran número de causas que por esta vía estaba conociendo el Poder Judicial, específicamente las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema que son los órganos competentes en la materia, se había transformado en un grave problema, atendido el atraso que éstas tenían en la resolución de causas ordinarias (apelaciones civiles, penales, laborales; y casaciones, principalmente). Este problema dio lugar a una reacción por parte de los tribunales y de las cortes. En este sentido, en el año 1998, la Corte Suprema modificó el Auto Acordado sobre tramitación de la acción de protección, restringiendo considerablemente la posibilidad de que fuese declarada admisible²⁵.

La reforma al Auto Acordado representó, efectivamente, una involución en el proceso de control judicial de actos gubernamentales, ya que una serie de recursos

²⁴ Jorge Correa, "The Judiciary and the Political System in Chile: The Dilemmas of Judicial Independence During the Transition to Democracy", en Stotzky, I (ed.), *Transition to Democracy in Latin America: the role of the judiciary*, Westview Press, 1993.

²⁵ En entrevista con altos magistrados y jueces, se pudo constatar que para ellos es un hecho indubitable el incremento de demandas ejercidas por la ciudadanía en los últimos años, sin que ello implique reconocer que la modificación al Auto Acordado respondió explícitamente al propósito anotado.

podían ser rechazados *in limine* si la Corte de Apelaciones entendía que la acción tenía “manifiesta falta de fundamento”.

Por otra parte, es posible que el trabajo de ciertas ONGs, tales como el Programa de Acciones de Interés Público en la Diego Portales, intimidara a los tribunales en su labor contralora.

Sin perjuicio de lo anterior, y tal como se veía en el apartado sobre acceso a la justicia, las acciones de interés público dieron un servicio de vía para que grupos de personas que tradicionalmente estaban al margen o fuera del sistema judicial pudiesen participar en la labor de inducir a los gobiernos a dar cuenta de sus actuaciones. Un caso paradigmático fue la acción judicial de la Clínica de Interés Público de la Universidad Diego Portales en contra del Ministerio de Salud, exigiéndole a éste el cumplimiento de cierta normativa que imponía al Estado la obligación de costear los tratamientos de personas afectadas por alguna enfermedad de transmisión sexual. Se trataba de personas viviendo con VIH-SIDA, quienes, después de varios intentos fallidos, obtuvieron en la primera instancia una resolución favorable que echó por tierra las alegaciones del Estado en orden a que la falta de recursos impedía el cumplimiento de dicha obligación. El caso, sin embargo, no siguió avanzando al producirse el pronunciamiento ya informado de la Corte Suprema.

Otro hecho relevante en esta materia fue la dictación de la denominada “Ley de Probidad Administrativa”, a fines de 1999. En razón de la presión internacional por compromisos que Chile había suscrito, como el Convenio de Lucha contra la Corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales (1997), y tras haberse instalado, en 1994, una comisión estatal encargada de estudiar lo referente a Ética Pública, se promulgó una legislación que establecía los principios de probidad y transparencia en las actuaciones de la Administración del Estado. Para hacer efectivos dichos principios, la ley introdujo modificaciones a otras leyes, estableciéndose el derecho de acceder a información pública.

Esta normativa evidencia una vez más que, en materia de control de actos de gobierno, la sociedad civil era más bien receptora de iniciativas oficiales. Algunas organizaciones utilizaron esa legislación, obteniendo en tribunales resoluciones interesantes. En efecto, se propuso una jurisprudencia que afirmaba principios como el de la necesidad que la comunidad ejerciera una labor de control social y que es imprescindible para una sociedad democrática, que los funcionarios públicos reviertan la práctica de secretismo en los actos administrativos del Estado. Cabe destacar que dichas resoluciones eran poco comunes en el sistema judicial chileno.

Así, por ejemplo, en octubre de 2001, la Corte de Apelaciones de Santiago confirmó la sentencia que obligaba a una repartición pública a proporcionar a una organización ambientalista, Fundación Terram, la información sobre determinados estudios respecto a la reforestación de ciertas zonas en el sur del país. A pesar que el Ejecutivo restringió considerablemente el ámbito de la aplicación de la ley, al dictar en mayo de 2001 un reglamento que restringía las posibilidades de acceder a la información pública, el fallo de la Corte sentó un precedente muy importante al reafirmar la verdadera dimensión de este derecho²⁶.

Otros casos paradigmáticos, en el sentido anotado más arriba se refieren a temas de libertad de expresión. En 1997, una agrupación de personas interpuso una acción de protección para evitar que la película “La Ultima Tentación de Cristo” fuese exhibida. Se argumentó que ello atentaba en contra de la honra de Jesucristo y de la población chilena, declarada mayoritariamente católica. La Corte acogió el recurso y la Asociación de Abogados por las Libertades Públicas, junto con la ONG CEJIL, llevó el caso hasta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Finalmente, a comienzos de 2001, y luego de un intenso proceso ante la Corte Interamericana, Chile fue condenado, y obligado a remover las normas constitucionales y legales de censura de películas.

Posteriormente, en 1999, otro episodio sobre censura atrajo a la opinión pública. La periodista Alejandra Matus fue procesada por una querrela interpuesta por el ministro de la Suprema, Servando Jordán, quien invocó normas de la Ley de Seguridad del Estado. Lo particular del caso fue que la acción motivó un rechazo casi unánime en los medios y en círculos parlamentarios. El caso fue llevado por la Clínica de Interés Público de la Universidad Diego Portales Portales y CEJIL hasta la Comisión Interamericana.

Con el paso del tiempo, las organizaciones no gubernamentales iban comprendiendo que era ventajoso trabajar en alianza con otras entidades que litigaban los casos ante los organismos internacionales, tal como ocurrió en el caso de CEJIL. De hecho, en el curso de algunos años, el recurso a estas instancias comenzó a ser una constante, presentándose casos tan diversos como los de pueblos originarios o de un ministro de la Corte Suprema, quien fue destituido por la Comisión de Ética, por actuaciones que afectaban normas de debido proceso.

La Corporación FORJA, por su parte, también trabajó en el tema del control de actos de gobierno, aunque no tuvo una participación especial en los cambios que a nivel normativo se produjeron. Las publicaciones sobre la necesidad de adecuar la legislación chilena a la Convención Interamericana de la Organización de Estados Americanos contra la Corrupción, , la participación en redes y alianzas con otros

²⁶ Documentación extraída de <http://www.portal-pfc.org/legislacion/2001/037.html>, 30 de marzo del 2004.

organismos, tales como CELAM o Transparencia Internacional, y la obtención de compromisos de candidatos a cargos de elección popular, fueron una constante en el trabajo de la Corporación FORJA²⁷.

En suma, el control judicial de los actos de gobierno no parece tener en Chile un desarrollo similar al de otros países, donde existen organizaciones no gubernamentales abocadas al monitoreo del actuar estatal, como Poder Ciudadano en Argentina, por ejemplo). Los avances que a nivel normativo o de diseño institucional se registraron en la materia durante el período de estudio, 1990-2005, obedecieron, casi exclusivamente, a impulsos oficiales, y algunos de ellos fueron el resultado de la presión ejercida por organizaciones no gubernamentales, en conjunto con redes transnacionales y organizaciones supranacionales y redes transnacionales. La explicación de lo anterior puede radicar en el hecho que la situación de corrupción y de malas gestiones que se verificaba en nivel estatal en Chile distaba bastante de las magnitudes que se observaban para otros países²⁸. Por lo tanto, el tema no era prioritario en la agenda de las organizaciones no gubernamentales, salvo las contadas excepciones informadas en este capítulo.

²⁷ La Corporación FORJA llegó a ocupar la presidencia del Capítulo Chileno sobre Transparencia Internacional.

²⁸ Véase Transparency International, *Global Corruption Report 2001-South America*.

III.5 AUTONOMÍA, INDEPENDENCIA Y GOBIERNO

En este acápite cabe destacar que las organizaciones de derechos humanos cumplieron sistemáticamente una función de control sobre el quehacer de los tribunales, y en tal sentido ejercieron una influencia positiva desde la perspectiva de la autonomía y la transparencia de los jueces. El proceso de Reforma Procesal Penal, según se indicó, significó otro importante aporte al tema, y por ende se advierte el impacto de las organizaciones gestoras del mismo²⁹. En este sentido, el proceso de gestión e implementación de la Reforma implicó una especie de *shock* sobre el Poder Judicial. Los fallos de los jueces pasaron a tener mayor publicidad, a ser debatidos, surgían críticas desde diversos ámbitos de la sociedad hacia las formas de actuar de los jueces, hubo presión por la transparencia y el mayor grado de autonomía. Otro tanto es posible decir respecto a la actuación de los otros organismos públicos intervinientes, tales como el Ministerio Público, la Defensoría y la Policía. Ante la carencia de evaluaciones internas, las intervenciones y el protagonismo de algunas ONGs, tales como la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y la FPC, se tradujeron en un control permanente sobre la marcha del proceso. Aunque, por momentos, ello generó malestar y resistencias en algunos de sus actores, en definitiva se fue aceptando esa práctica de evaluación externa, y se reaccionó positivamente frente a algunas de las críticas.

La relación entre las ONGs y la autonomía y gobierno del Poder Judicial se inició a comienzos del primer gobierno democrático, con las iniciativas gubernamentales por dar solución al problema de las violaciones cometidas contra los derechos humanos durante el gobierno de la Junta Militar (véase capítulo 1). Asimismo, en la misma dirección, fueron muy importantes las causas de violaciones a los derechos humanos llevadas por abogados de ONGs y las fuertes presiones de esas organizaciones sobre el sistema judicial. Con su actuar, las ONGs cruzaron todo el período correspondiente a la modernización.

Durante los primeros años de la transición a la democracia, la autonomía fue, sin duda, uno de los temas judiciales más debatidos en la opinión pública. Ello encuentra evidencia empírica en el hecho que se publicaron numerosos trabajos sobre la autonomía del Poder Judicial y las reformas del sistema de administración de justicia, en la Comisión Chilena de Derechos Humanos y en algunos centros académicos por ejemplo, la Corporación de Promoción Universitaria y el Centro de

²⁹ El informe de monitoreo encargado por el CEJA es una valiosa fuente documental; investigación de seguimiento de las reformas procesales penales en www.cejamericas.org.

Estudios Públicos, entre otros³⁰. Algunos estudios tenían un claro objetivo de reforma de las instituciones de la administración de justicia, mientras que otros proyectos centraban su atención en la capacitación y el perfeccionamiento de la judicatura y el análisis de políticas judiciales³¹.

El trabajo la Corporación de Promoción Universitaria comenzó a fines del gobierno militar (proyecto financiado por USAID). El “grupo de Derecho”, que con ocasión de dicha iniciativa se constituyó, reflexionó críticamente sobre aspectos relacionados con la forma de promover la autonomía del Poder Judicial y dotarlo de cierta capacidad de autogobierno, y fueron formuladas propuestas concretas que irían en la misma dirección impulsada más tarde por el primer gobierno de la Concertación.

En el mismo sentido, desde el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, se producían trabajos, destacando, a estos efectos, los de J. E. Vargas, C. Riego, C. Peña y J. Correa³², donde se entregaba una visión muy precisa y bien documentada respecto al sistema de justicia en Chile, presentando y explicando las causas de numerosos problemas en el sistema de calificación y autonomía del Poder Judicial³³. El Centro tuvo influencia en el posterior cambio que se hizo al sistema de calificaciones en el

³⁰ A lo largo de este trabajo se han citado varios, por ejemplo Peña 1993.

³¹ CPU, *Proyecto de capacitación, formación, perfeccionamiento y política judicial*, 1989-90 (3 tomos).

³² Carlos Peña participó en el grupo de estudios que se formó en CPU, bajo el liderazgo de Agustín Squella, uno de cuyos resultados fue la publicación *La Cultura Jurídica Chilena* (citada), con un trabajo suyo, “Hacia una caracterización del ethos legal: de nuevo sobre la cultura jurídica” (23-150). Peña fue convocado a participar en el grupo de estudios que se reunía en el Centro de Estudios Públicos CEP, y realizó una investigación, aplicando los conocimientos metodológicos de las ciencias sociales a los estudios del derecho, haciendo uso de encuestas de opinión para estudiar demandas emergentes hacia el sistema de la justicia en Chile (Peña estudió derecho en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica y sociología en la misma institución; véase Peña 1991, 367-395). Jorge Correa, al igual que Peña, egresado de la Pontificia Universidad Católica y con estudios de postgrado en los Estados Unidos de Norteamérica, por su parte, comentaba el trabajo de Peña en *La Cultura Jurídica Chilena* y participó en numerosas investigaciones, trabajos, seminarios y capacitaciones. Destaca el libro editado por él *Situación y Políticas Judiciales en América Latina*, Cuaderno de Análisis Jurídico, Publicaciones Especiales, N° 2, Universidad Diego Portales, 1994.

³³ Haciendo una detallada descripción del funcionamiento del sistema judicial, en sus aspectos normativos y empíricos, respecto al tema del Poder Judicial, Peña concluía que el sistema de calificación de jueces, ministros y fiscales era defectuoso, poco objetivo e imparcial, que el sistema estaba marcado por un verticalismo corporativista, que no existía un sistema de educación ni capacitación de jueces, y que se discriminaba a las mujeres (Peña 1993, 331-332)

Poder Judicial y que importaba mecanismos tendientes a incentivar la autonomía de sus miembros, al establecer diversas formas de capacitación³⁴.

Asimismo, se debe destacar la iniciativa que desarrolló el Centro de Estudios Públicos durante el mismo período. El Centro convocó una Comisión de Estudios del Sistema Judicial, compuesta por académicos de distintas universidades y tendencias políticas, y magistrados. El objetivo fue analizar temas relevantes vinculados con el Poder Judicial, en relación con las propuestas que se encontraban ya planteadas en el programa de gobierno de la Concertación, y proponer soluciones frente a los problemas constatados³⁵. La agenda de trabajo consistió en reuniones quincenales, donde se abordaban temas específicos relativos a la organización del sistema judicial: Corte Suprema, fundamentación de sus sentencias, ámbito de su competencia y funciones de sus ministros; sistema de designación de miembros de los tribunales; acceso a la justicia, juzgados comunales; análisis crítico de usos y prácticas judiciales, y proposiciones para mejorar la eficiencia; Consejo Nacional de la Magistratura, ventajas e inconvenientes para su establecimiento en Chile, entre otros.

De modo muy concreto, la Comisión encomendó seis trabajos de investigación a algunos de sus miembros, los que incluyeron los siguientes temas: labor jurisdiccional de la Corte Suprema; contenido de la Ley Orgánica Constitucional del Poder Judicial; selección, nombramiento, calificación y ascenso de los jueces; proposiciones para una Escuela Judicial en Chile; el Consejo de la Magistratura en el Derecho comparado; encuesta aplicada a actores representativos sobre el funcionamiento del Poder Judicial. El resultado fue un conjunto de estudios con proposiciones, publicado en un número especial de la Revista del Centro, en abril de 1991³⁶: constitución de Comisión de Designación de integrantes de la Corte Suprema; radicar todas las materias constitucionales en el Tribunal Constitucional; reducir el recurso de queja a materias disciplinarias y especializar las salas de la Corte Suprema; simplificar el recurso de casación y eliminar la presencia de ministros de la Corte Suprema en órganos distintos, salvo el Consejo de Seguridad Nacional; suprimir la institución de los abogados integrantes en los tribunales

³⁴ Así, por ejemplo, y siguiendo las propuestas elaboradas por los académicos y ejecutores de los estudios encargados, se establecieron básicamente dos tipos de cursos: habilitantes (para quienes deseen ingresar al Poder Judicial) y de formación, destinado a quienes ya eran miembros de él para favorecer su promoción a ministros de Corte o fiscales (también de Cortes).

³⁵ En la Comisión Participaron: Eugenio Valenzuela S., Enrique Barros B., José Luis Cea E., Hernán Correa de la Cerda, Juan Ignacio Correa SA., Nancy de la Fuente H., Juan Carlos Dörr Z., Manuel Guzmán V., Marcos Libedinsky T., Carlos Peña G., Guillermo Pumpin B., Pablo Ruiz-Tagle V., Mario Verdugo M., Felipe Vian C. (Valenzuela, 1991, 11)

³⁶ Los resultados pueden ser consultados en el trabajo editado por Valenzuela (1991).

superiores³⁷; creación de juzgados de paz vecinales para pequeñas causas, en lugar de juzgados de policía local; medidas para eliminar malas prácticas judiciales³⁸.

Todos estos debates y estudios adquirieron especial actualidad en el contexto de los primeros pasos que daba el gobierno de Aylwin por ir concretando algunos puntos de su programa de gobierno. Según se relató en el capítulo 1, Aylwin constituyó una Comisión asesora para elaborar un amplio catálogo de proyectos de modernización del sistema judicial. En relación a la autonomía, las principales propuestas fueron: el Consejo Nacional de la Justicia para proponer la política judicial y designar los ministros de la Corte Suprema y de la administración del sistema judicial, integrado por representantes del Poder Judicial y de otros poderes del estado; el Defensor del Pueblo, organismo autónomo, con la función de conocer e investigar denuncias de los ciudadanos respecto al quehacer de la administración de justicia; aumento del número de ministros de la Corte Suprema, con la integración de un tercio de sus miembros con personas ajenas a la carrera judicial, y especializar por materias sus salas; ampliación del ámbito de la casación y limitación del recurso de queja a problemas disciplinarios y no jurisdiccionales; creación de la Escuela Judicial para la preparación de jueces y el perfeccionamiento de funcionarios, quedando vinculada la capacitación a la carrera funcionaria; aumento de la transparencia y de la objetividad de la carrera funcionaria; eliminación de abogados integrantes y creación de un cuerpo de jueces suplentes para cortes y juzgados de primera instancia; registro de peritos judiciales y aranceles para sus honorarios; flexibilización del secreto del sumario³⁹. La iniciativa de crear un Consejo Nacional de la Justicia como una piedra angular de la reforma del sistema judicial fue un estímulo importante para el debate y las actividades de estudio que se desplegaron en las ONGs.

Debe recordar, asimismo, que en ese entonces existía en el país una fuerte controversia en torno al tema de la reapertura de causas sobre detenidos desaparecidos, y respecto a otras violaciones a los derechos humanos durante el período del gobierno de la Junta Militar. Los integrantes de la Corte Suprema se sentían fuertemente cuestionados, amenazados, y optaron por ejercer una resistencia doctrinaria para evitar la reapertura de los casos⁴⁰.

Estos hechos generaron fricciones entre el Ejecutivo y la Corte Suprema, y la propuesta del Consejo Nacional, aceptada originalmente por la Asociación de Magistrados, que representaba un sector en el Poder Judicial, fue interpretada

³⁷ Sobre Corte Suprema véase cap.2.

³⁸ Valenzuela 1991; Vargas 1998, 74-75.

³⁹ Vargas 1998, 76-77.

⁴⁰ El argumento central era que la ley de amnistía, dictada por el propio Régimen Militar, impedía reabrir dichos procesos.

dentro de la Corte Suprema y entre los sectores políticos cercanos al gobierno de la Junta Militar como un intento del gobierno de la Concertación por ganar un mecanismo político de control sobre el Poder Judicial. Las críticas al proyecto arreciaron, encabezadas por las apreciaciones del presidente de la Corte Suprema, seguidas por representantes del CEP y de la Universidad Católica de Valparaíso, y personeros políticos de la oposición. En ese entonces, en los argumentos influían las percepciones negativas del efecto demostración de España, país que había reformado en la dirección indicada⁴¹. Así, el proyecto fue rechazado por la Corte Suprema y la mayoría del Senado como un atentado a la independencia y prerrogativas de los jueces⁴².

En ese entonces, no hubo otros sectores que apoyaran el proceso de reformas por la mayor autonomía del Poder Judicial. El grupo de Estudios Constitucionales o Grupo de los 24, fuerte impulso de la idea del Consejo de la Magistratura, en la década de 1980, se había disuelto. En el ámbito de las universidades, salvo la mencionada Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, no había iniciativas ni grandes disposiciones para avanzar con respecto a la autonomía. Fuera de las ONGs de derechos humanos, que centraban sus esfuerzos e iniciativas en los mismos tribunales, y mediante presión de opinión, no había organizaciones de base que desarrollaran su línea de acción en las reformas institucionales de la

⁴¹ En España se creó de hecho ese Consejo, con anterioridad. Al comenzar la década de 1990, España era referente en numerosos temas: su tipo de transición política desde el régimen franquista al régimen político democrático, numerosas reformas políticas, sociales y judiciales.

⁴² Correa, Jorge (ed.), *Situación y Políticas Judiciales en América Latina*, Cuadernos de Análisis Jurídico, 1993, 29. Básicamente pueden ser resumidas en los siguientes puntos: se aseguraba que este organismo había generado resultados negativos en los países en los que se implementó, y, en ese sentido, se señalaba que la experiencia en cada uno de los casos en los que el modelo operó entre los que destacaban Italia, Grecia, Turquía, España, Venezuela, Portugal y Colombia, habría arrojado la tendencia hacia una politización creciente, en razón de que la conformación del organismo hacía difícil para sus integrantes prescindir del campo político contingente; en segundo lugar, el peligro que se vislumbraba era la generación de un órgano burocrático cuyas atribuciones ya estarían incorporadas en la Corporación Administrativa del Poder Judicial; por último, la principal aprehensión de los detractores del proyecto se basaba en la idea que este organismo podría llegar a restarle la independencia al Poder Judicial, a raíz de la intervención en la designación de magistrados, la elaboración del presupuesto y la dirección de los organismos auxiliares de las magistraturas, en relación a su composición. En ese sentido, el catedrático de Derecho José Luis Cea argüía que “..el consejo institucionalizaría un referente que se coloca por sobre el Poder Judicial, con una serie de atribuciones” y que el riesgo de politización era factible dado la conformación del cuerpo, lo que no se concedía – a juicio del académico – con la naturaleza independiente del Estado (“Alertan sobre Politización de Consejo Nacional de justicia”, *El Mercurio*, 13.08.1991). Finalmente, al culminar el año 1991, el proyecto no logró generar los acuerdos necesarios en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, fue rechazado (“El Gobierno responsabiliza a Palestro y a Renovación Nacional”, *El Mercurio*, 30.04.1992).

justicia. Algo muy incipiente hubo en la ONG Canelo de Nos, antecedente de la Corporación FORJA, y la ONG Quercum, que desapareció.

El actor más visible era la Corporación de Promoción Universitaria, específicamente el Grupo de Derecho y el Proyecto USAID que funcionaban paralelamente. En ese entonces, la CPU era la única organización que contaba con financiamiento para preocuparse profesionalmente por los temas de justicia, con capacidad para encomendar estudios, encuestas de percepción y otra serie de análisis empírico. Lo pudo hacer porque la USAID, su principal agencia de financiamiento, junto con tomar la decisión de invertir en la modernización de la justicia, optó por hacerlo desde fuera de las instituciones públicas. En realidad, este hecho permitió a la CPU especializarse en un tema que hasta ese entonces no era el principal en su actuación. Esa especialización llegó a ser tan profesional, que en 1994 dio lugar a la formación de una filial de la CPU, la CDJ-CPU, dedicada específicamente a la modernización del sistema de administración de justicia hasta la fecha, y más adelante a la creación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

Por otra parte, las fuerzas opositoras al gobierno de la Concertación representadas en el Congreso, hicieron también sus propuestas sobre el tema de la autonomía del sistema de administración de justicia, pero, al igual que hicieron las fuerzas hegemónicas en la década de 1980, el énfasis se puso en temas de eficiencia técnica, que en apariencia se distanciaban de la discusión sobre el gobierno de la administración de justicia. Así por ejemplo, durante el mismo período de las discusiones y tramitación de las reformas impulsadas por el gobierno de Aylwin, se proponía asegurar constitucionalmente el presupuesto judicial, tal como sucedía con el de las Fuerza Armadas. Las posiciones respecto a esta propuesta también estuvieron muy distanciadas, y ello hizo que no fuera viable su aprobación en el Congreso.

Ahora bien, un proyecto que sí llegó finalmente a puerto fue el de la constitución de la Academia Judicial. Creada en 1994, se trataba de una innovación relevante para la reforma del sistema de administración de justicia. Ella pasó a ser la organización oficial para la formación de los jueces, el ingreso y la promoción en el Poder Judicial. En definitiva ella pasó a tener una enorme repercusión en el funcionamiento concreto de la administración de justicia, por medio de la formación de sus operadores⁴³.

⁴³ Con el tiempo, un número significativo de operadores del sistema de administración de justicia pasó por los cursos de la Academia, trabajando en un sistema judicial que funcionaba mejor que en el pasado.

Su génesis fue el resultado de un proceso, donde intervinieron tres organizaciones: el Instituto de Estudios Judiciales, el CDJ-CPU y la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

El Instituto de Estudios Judiciales desarrolló actividades de capacitación para los miembros de la Asociación de Magistrados desde 1987, y su presidente, Hernán Correa de la Cerda, fue uno de los principales promotores de la creación de la Academia⁴⁴. Se trató de un hecho relevante en cuanto se vinculaba directamente a jueces en el trabajo de formación de los funcionarios del Poder Judicial.

El Grupo de Derecho de la CPU que tuvo interés por el tema de la formación de jueces desde su constitución en 1987, realizó estudios, seminarios y actividades de capacitación de jueces. En un seminario sobre la crisis del sistema jurídico (1988), donde Agustín Squella formuló doce hipótesis, se dio atención al tema de la formación de los jueces. Mas tarde, en 1989 y 1990, la CPU ejecutó el proyecto de *Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial*, financiado por la USAID, en el que participaron la Asociación Nacional de Magistrados y el Instituto de Estudios Judiciales. Los objetivos del proyecto eran tener mayor conocimiento del Poder Judicial chileno en sus dimensiones culturales, de organización, de independencia y funcionamiento, y colaborar en la formulación de propuestas que pudiesen contribuir al mejoramiento; establecer bases teóricas y prácticas que sirvieran al desarrollo de la capacitación judicial en Chile; promover el conocimiento de los jueces empleados en el Poder Judicial, sus aptitudes y habilidades.

Posteriormente, entre 1990 y 1993, la CPU inició un segundo proyecto USAID, titulado *De Capacitación, gestión y política judicial*, parte de cuyos buenos resultados se debió al trabajo conjunto con la Asociación Nacional de Magistrados, y a la capacidad de producir estudios, seminarios y actividades de capacitación. El proyecto se articuló en torno a tres áreas de trabajo: capacitación, asistencia jurídica y administración de tribunales. El principal logro del área de capacitación fue la concreción de la Academia Judicial, en forma de un proyecto de ley elaborado por la CPU. El objetivo de la Academia era ofrecer una capacitación destinada a la generación de destrezas y habilidades propias de la función judicial, haciendo uso de la experiencia acumulada por la CPU en capacitación. La Academia quedaba constituida como un fondo de recursos, donde las actividades de capacitación y perfeccionamiento pasaban a ser realizadas por terceros, vía licitación. En el área de Asistencia Jurídica, la CPU desarrolló programas alternativos de resolución de conflictos (mediación y conciliación), como instrumentos para el desarrollo de una política destinada a contar con instancias de resolución de conflictos en la sociedad. Asimismo, se creó una red para reunir a

⁴⁴ Véase el trabajo ya citado de Correa de la Cerda (1991).

diversos centros públicos y privados que brindaran asistencia jurídica gratuita. El área de Administración de Tribunales aportó estudios técnicos sobre el funcionamiento del sistema, incorporando al análisis del sector empresas consultoras privadas del mundo de la gestión⁴⁵.

Algunos académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales participaron en la concepción y génesis de la Academia Judicial por medio de investigaciones sobre el sistema de administración de justicia en Chile⁴⁶ y en el diseño mismo del proyecto, junto a la CPU. La propuesta generada fue revisada, modificada, y quedaron importantes elementos planteados originalmente. Para impedir que la Academia pudiese reproducir la lógica corporativa, vertical, jerárquica del Poder Judicial, se introdujo una dirección mixta de jueces y académicos, un sistema de concursos en relación al proceso de calificaciones, entre otras cosas.

Por último, las diversas capacitaciones que la Academia realizó con el concurso de diferentes unidades especializadas, tales como la Universidad Diego Portales, la Universidad de Chile, la Universidad Alberto Hurtado, entre otras- pasaron a ser un elemento central en la instauración gradual de una cultura jurídica novedosa para los estándares chilenos. Los expertos que tenían a su cargo esta tarea comprendieron la relevante labor que en beneficio de la autonomía del Poder Judicial cumplían.

Es necesario destacar que en las iniciativas de reforma posteriores a las consignadas, las organizaciones no gubernamentales no tuvieron una presencia significativa. Entre esas iniciativas, los cambios producidos en la composición de los miembros del Tribunal Superior y la creación de la Comisión de Ética del Poder Judicial, ilustran como la sociedad civil desatendió oportunidades para intervenir. No hubo, como podría haberse esperado, intentos de organizar audiencias públicas para las nominaciones de los Supremos, con participación ciudadana; tampoco hubo alguna organización que monitoreara los currículos de los candidatos o que propusiera estándares para los comportamientos éticos.⁴⁷

Es posible que ese vacío en las organizaciones no gubernamentales obedeciera a la falta de incentivos, tales como los que ofrecía la cooperación internacional en la

⁴⁵ Vargas, 1998, 83-85; los resultados del proyecto están en CPU, *Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial*, 2 vols, Santiago 1990/1991

⁴⁶ En los trabajos ya citados, a través de su participación en trabajos de investigación y estudios específicos sobre necesidades de capacitación.

⁴⁷ En la designación del primer Fiscal Nacional tampoco hubo participación de la sociedad civil, no obstante se trataba de un cargo extremadamente importante para el éxito en la aplicación de la Reforma Procesal Penal. Sorprende que las organizaciones que tanto aportaron en la primera fase de ella no se pronunciaran respecto de la audiencia para la elección, ni la forma como la Corte Suprema rechazaba las postulaciones de candidatos que parecían muy idóneos.

primera mitad de la década de 1990. En efecto, entre 1990 y 1995, gracias al apoyo de la USAID, la CPU (y posteriormente el CDJ) se posicionó como una ONG especializada en el tema judicial, avanzando propuestas de interés y trabajando consensos notables que permitieron que muchas de ellas, finalmente, se transformaran en cambios al sistema judicial. Se trató de un actor muy profesional que fue abriendo espacios y proponiendo políticas judiciales innovadoras que Chile requería desde hacía bastante tiempo. Con todo, al terminarse el financiamiento, el proyecto comenzó a retroceder y el espacio que se había ganado no fue llenado por ningún otro actor, con la intensidad que hasta entonces se había hecho. Excepto por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, que se perfiló como una organización internacional muy especializada⁴⁸. La Universidad Diego Portales y la Fundación Paz Ciudadana, aun cuando siguieron trabajando el tema de justicia de un modo sistemático y tuvieron acceso a recursos de la cooperación internacional, por ejemplo la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales tuvo recursos de la Fundación Ford regularmente, no lograron que el gran engranaje que suponía el trabajo conjunto descrito en este capítulo pudiera perpetuarse de manera de avanzar con las reformas que aún estaban pendientes.

Sumariamente, se puede advertir que el tema de las modalidades del financiamiento del trabajo de las ONGs es muy significativo a la hora de intentar explicar las causas de esta ausencia. En efecto, dada la circunstancia que la cooperación internacional retrocedió o se concentró en proyectos muy específicos, desde que la mayor parte del financiamiento de las organizaciones provenía de consultorías, capacitaciones y otros servicios de esa índole, financiadas por el fisco, la capacidad de control y crítica de ellas necesariamente pasó a ser más débil. La cooperación internacional había permitido, según ha quedado demostrado, que las organizaciones pudiesen desplegar una serie de trabajos más independientes y de mayor solidez, sin perjuicio de las limitaciones que la agenda de los financistas pudiese imponer.

⁴⁸ Véase www.cejamericas.org

III.6 BALANCE

Dada la importancia que tiene la Reforma Procesal Penal en el proceso de modernización de la justicia, los apartados anteriores han abordado su génesis desde la perspectiva de las Organizaciones no Gubernamentales. El capítulo documenta las principales iniciativas de ONGs que, desde fines del gobierno de la Junta Militar (1973-1990), influyeron en la gestión del proceso. La Corporación de Promoción Universitaria desarrolló actividades de reflexión, capacitación y extensión. Los académicos del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, quienes investigaban la administración de justicia penal, constituyen otro impulso. La Fundación Paz Ciudadana, centrada en temas de prevención y seguridad ciudadana, representa un tercer impulso. Las actividades e interacciones de estos actores dieron por resultado la génesis de la Reforma Procesal Penal. Estas ONGs aportaron una visión integral, estrategias, investigación, difusión, y búsqueda de consensos. De este modo, se fueron sumando actores y voluntades en torno a la iniciativa (M. Justicia, Asociación de Magistrados, Colegio de Abogados, académicos, empresarios y medios, entre otros). Andando el proceso, se fueron sumando numerosas ONGs, en Santiago y en regiones. En algunos temas importantes para la modernización, algunos de ellos relacionados estrechamente con la Reforma, se fueron generando nuevos espacios de intervención; se trataba de la mediación y vías alternativas para la resolución de conflictos, policías y penas, y otro tanto sucedió con el tema penitenciario. Las mismas ONGs que lideraron la Reforma tuvieron una función relevante, pues promovieron sus inquietudes por medio de su investigación y acción; en mediación la CPU fue pionera, y FPC en los temas de policías, penas y el sistema penitenciario.

En el campo de la autonomía, independencia y gobierno judicial, junto a las actividades de las organizaciones de derechos humanos, que tuvieron consecuencias en el quehacer de los tribunales, las mismas ONGs que gestionaron la Reforma Procesal Penal dieron pasos importantes. Destacaron las actividades del Centro de Promoción Universitaria, la investigación de académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, y la intervención del Instituto de Estudios Judiciales. La CPU y la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales produjeron en gran medida el diseño de la Academia Judicial y de las reformas en los sistemas de promoción.

En el capítulo queda suficientemente documentado el éxito que tuvo la intervención de ciertas ONGs en el proceso de modernización de la justicia. Una pregunta pertinente, en consecuencia, es por las razones que explican ese éxito. En el caso de la Reforma Procesal Penal, dado que ella significó un cambio

importante, y que detrás del mismo hay tres actores relevantes de la sociedad civil, ¿qué explica el éxito?, ¿qué hizo que estos tres actores “le dieran con el palo al gato” (fueran exitosos)? A continuación se sugieren elementos que, en conjunto, podrían ser parte de la explicación.

Los impulsos internacionales fueron decisivos. La cooperación para el desarrollo desempeñó un papel clave, según quedó ilustrado con los aportes de la USAID administrados por la CPU. Esos recursos financiaron actividades de investigación, capacitación y difusión. En la misma dirección, la Fundación Ford dio apoyo sistemático al grupo de académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. En el caso de FPC, no se advierten apoyos internacionales equivalentes, pero sí los hubo en menor medida, como también un decidido aporte del sector empresarial.

El acceso al conocimiento de procesos e iniciativas en otros países de América Latina y del mundo, especialmente en los Estados Unidos, España, Alemania y Argentina, constituye, sin lugar a dudas, otro impulso relevante. A través de las actividades de extensión de la CPU, especialmente los seminarios internacionales, y la participación de académicos de la Universidad Diego Portales, se fue produciendo una interacción regular con grandes figuras, intelectuales y operadores políticos en otros ámbitos latinoamericanos, y con circuitos de aprendizaje que influyeron en las ONGs chilenas. En las ONGs gestoras fue muy importante la interacción con personalidades tales como el argentino Alberto Binder. A este respecto, clave en el éxito es que al comenzar la década de 1990 no sólo era posible construir un diagnóstico compartido sobre las deficiencias del sistema de administración de justicia en muchos países, sino que había soluciones que estaban a la mano, que se venían aplicando desde hacía mucho tiempo en otras partes del mundo, y a cuyo conocimiento se podía acceder.

Durante el gobierno de la Junta Militar hubo ciertos espacios desde donde se podía realizar actividades de oposición y crítica al oficialismo. Destacó la Iglesia Católica y sus organizaciones no gubernamentales y numerosas otras ONGs que nacieron a su alero o que se apoyaron en ella. La existencia de estos espacios de actividad intelectual y crítica dio lugar, entre otras cosas, a una transferencia de conocimientos, perspectivas y puntos de vista, que ciertamente tuvieron gran influencia en dos de las organizaciones gestoras, la CPU y la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

En el plano nacional, el período de la transición al régimen político democrático, marcado por el cambio de gobierno y la apertura hacia nuevas políticas públicas, abrió posibilidades para la intervención, y desde este punto de vista constituye otro impulso determinante. Quedaron abiertas las oportunidades oficiales de intervención para ONGs con recursos, cierto grado de liderazgo y proyectos autónomos, cosa que durante el período anterior fue muy excepcional. Las

organizaciones que interactuaron en el proceso de génesis de la Reforma tenían capacidades y recursos, personal profesional y técnico con preparación, alto nivel de competitividad, conocimientos, y por lo tanto estaban en condiciones de reaccionar frente a los incentivos.

Las personas que componían las organizaciones gestoras tenían un parentesco generacional que facilitó la comunicación; se trata de gente joven, entre 25 y 35 años, procedentes en su mayoría de las dos más consolidadas universidades del país, Universidad de Chile y Pontificia Universidad Católica de Chile, y dentro de ellas de carreras que formaban para ocupar cargos de dirección. En esas instituciones no hubo suficientes incentivos para numerosas personas jóvenes, ambiciosas, con interés por hacer una carrera académica, motivadas e impetuosas⁴⁹.

Quienes participaron en la gestión tenían desprejuicio político. Al comenzar la década de 1990, en un momento en que todos se alienaban políticamente, organizaciones con raigambres políticas muy distintas, según se ha informado dejaban de lado esas consideraciones para empezar a trabajar el tema de la modernización del sistema de justicia, y avanzar con el consenso de los diversos actores políticos.

En las tres ONGs con mayor participación hubo genuino trabajo interdisciplinario, las ciencias jurídicas interactuaron con otras disciplinas de las ciencias sociales. El horizonte interdisciplinario se explica por la formación que habían recibido personas con un amplio horizonte intelectual, en los estudios de postgrado en Chile y en el extranjero, y en sus interacciones habituales con personas de otras disciplinas. Este factor fue clave, al momento de desarrollar visiones, enfocar problemas, hacer estudios, fundamentar iniciativas, presentarlas y buscar consensos en torno a ellas.

El factor “acceso a los medios” resultó vital para el convencimiento en las ideas y para introducir tema en el debate público. La prensa servía como mecanismo de presión a través de premios y sanciones. El trabajo con los medios no pasaba solamente, como comúnmente se cree, por tener acceso a los dueños de los medios o a los editores más relevantes, lo que, ciertamente, también fue importante. También había que elaborar un mensaje que llegase y que tuviese fuerza para convencer a todos los actores relacionados. Esta actividad demandaba un arduo trabajo, al que, en el caso de la génesis de la Reforma, se destinó mucho tiempo y esfuerzo.

Los factores ya indicados no se perciben en otras ONGs consideradas en este estudio, y tal vez sean únicos e irrepetibles. Por lo tanto, el camino inductivo, de

⁴⁹ Sobre el tema de condiciones, génesis y vías de liderazgo en Chile véase Valdivieso 2001, 2006 y 2008.

llegar a conclusiones generales a partir de las características de algunos actores que tuvieron un rol protagónico en la génesis de la Reforma, debe ser tomado con precaución, sólo como un conjunto de observaciones, y en caso alguno debe conducir a la idea errónea que se tiene una receta. Ciertamente, las observaciones sobre elementos indican algo sobre las características de cierto sector de las elites sociales, un sector que lideró los cambios, y características similares se dieron también en otros sectores líderes del desarrollo⁵⁰. Pero no nos entrega una caracterización o elementos comunes del conjunto de la sociedad civil. A lo más, en el resto de las ONGs se dieron algunos de los elementos indicados, parcialmente.

⁵⁰ Liderazgos en sectores políticos, empresariales y otros, véase Valdivieso 2001, 2006.

CAPÍTULO IV.

PERFIL DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONGs)

IV.1 PRESENTACIÓN

Este acápite avanza hacia una tipología de organizaciones no gubernamentales involucradas con la modernización de la justicia y presenta descripciones detalladas.

Este trabajo usa el concepto de “organizaciones no gubernamentales”, y en algunas oportunidades “organizaciones extra-estatales”¹. Se entiende por una organización no gubernamental un conjunto de personas con una finalidad común, personalidad jurídica y algún grado de autonomía financiera. Quedan excluidas de esta definición todas aquellas organizaciones que tengan algún vínculo de subordinación o dependencia con el aparato estatal y sus corporaciones. Las características indicadas son observables en un conjunto de organizaciones especializadas y no especializadas en temas judiciales. La información empírica obtenida hasta la fecha conduce a una tipología orientadora ad-hoc para ordenar la información y presentarla al lector. Ella se compone de los siguientes tipos: académicas, corporaciones y fundaciones, gremiales, derechos humanos. En todo lo demás, la exposición hará un recorrido por cada una de las organizaciones y sus proyectos, tratando de seguir fielmente la información entregada por las mismas². De este modo, el lector podrá tener un panorama relativamente completo de la información sobre el conjunto de organizaciones que participaron en el proceso de modernización de la justicia en chilena. En calidad de organizaciones que participaron en el periodo 1990-2005 se encuentra un conjunto amplio de

¹ Los conceptos de “sociedad civil” y de “organizaciones de la sociedad civil” no son usados en este trabajo, porque ellos pueden inducir a errores de apreciación. En efecto, los conceptos usados deben tener la capacidad de ser definidos por intención y extensión, es decir, con base en sus características internas y a los ámbitos en los cuales pueden ser observados. Los términos sociedad civil y organizaciones de la sociedad civil no se pasan el examen de definición, porque no queda claro a qué se refieren, y no es posible encontrar aplicaciones concretas; sobre sociedad en relación a personas y grupos Valdivieso 1998, 6-8.

² Entrevistas con directores ejecutivos y otros responsables de las organizaciones y lectura de documentos de trabajo especializados (véase apéndices).

organizaciones académicas, de corporaciones y fundaciones, de instituciones gremiales y de derechos humanos. No están incluidas las organizaciones propiamente empresariales, dentro de las cuales están los estudios de abogados, tampoco los medios de comunicación social. Una excepción son las cámaras de Comercio y corporaciones creadas con soporte empresarial directo, en cuanto tuvieron intervención en el proceso de modernización. Las organizaciones consultadas e investigadas fueron seleccionadas por el hecho de desarrollar intervenciones y programas en alguna de las líneas centrales de la modernización de la justicia penal en el periodo 1990-2005. De especial interés en este estudio son aquellas que elaboraron propuestas originales y consistentes en el tiempo en el área de su interés, quedando fuera, en cambio, numerosas organizaciones que destinaron sus esfuerzos a realizar consultorías y venta de servicios en el tema, incluso aquellas que desarrollaban actividades académicas, como cursos de postgrado en temas judiciales³.

En el proceso de selección de las organizaciones a ser investigadas se elaboró un directorio, el cual fue completado a partir de la información extraída de las propias organizaciones que accedieron a ser contactadas, quienes, a su turno, derivaron hacia otras distintas.

Las organizaciones incluidas en este estudio son las siguientes:

i. Académicas: Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales; Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Temuco: Proyectos ACCESO y CREA; Centro de Estudios de la Justicia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile; Instituto de Trabajo Social de la Universidad de la Frontera; Instituto de Estudios Indígenas e Instituto de Asuntos Públicos.

ii. Corporaciones y fundaciones: Centro de Desarrollo Jurídico Judicial de la Corporación de Promoción Universitaria (CPU-CDJ), Corporación de Desarrollo Formación Jurídica para la Acción (FORJA), Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, Fundación Paz Ciudadana, Corporación La Morada, Centro de Estudios Públicos (CEP), Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) e Instituto Libertad y Desarrollo.

³ Como consecuencia de los cambios más importantes que se verificaron en el periodo 1990-2005, entre ellos la implementación de la Reforma Procesal Penal, los temas de justicia pasaron a adquirir importancia en diversas ONGs y centros de investigación. Pero en este estudio se incluye solo aquellas ONGs que tuvieron cierta trayectoria, recursos y capacidades para intervenir en el periodo 1990-2005 y que lo hicieron en torno a visiones o líneas de investigación y de acción, y no sólo como venta de servicios.

iii. Gremiales: Colegio de Abogados de Chile A.G., Colegio de Abogados de Valparaíso, Instituto de Estudios Judiciales, Centro de Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago y Centro de Arbitraje y Mediación V Región de la Cámara Regional del Comercio y la Producción de Valparaíso A. G.

iv. Organizaciones de Derechos Humanos: Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC), Comisión Chilena de Derechos Humanos, Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo (CODEPU), Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD), Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos, Sección Chilena de Amnistía Internacional (AI), Centro de Salud Mental y Derechos Humanos (CINTRAS), Fundación de Documentación y Archivo de la Vicaría de la Solidaridad, Instituto Latinoamericano de Salud Mental y Derechos Humanos (ILAS), Organización de Defensa Popular (ODEP), Servicio Paz y Justicia (SERPAJ Chile), Centro de Atención a Mujeres y Niños que viven violencia intrafamiliar en Tragüñ, Colectivo de Mujeres de la Araucanía, Fundación de Protección a la Infancia Dañada por los Estados de Emergencia (PIDEE), Coordinadora Nacional de Personas viviendo con VIH/SIDA, Fundación Laura Rodríguez, Fundación Paternitas, Centro de Protección Infante Juvenil (CEPIJ) y Colectivo de Mujeres de la Araucanía.

v. Otras organizaciones internacionales, nacionales y locales.

IV.2 ORGANIZACIONES ACADÉMICAS

a) Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad Diego Portales⁴

En 1990 nació el Departamento de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales por la iniciativa de un grupo de académicos jóvenes⁵, más tarde Centro de Investigaciones Jurídicas (1991), con el objeto de estudiar y proponer iniciativas de reforma, vincular el trabajo de derecho con las políticas públicas, no sólo centrarse en el razonamiento normativo sino desarrollar también investigaciones con la perspectiva más empírica de las políticas públicas. En sus actividades, el Centro enfatizaba los aspectos teóricos y prácticos del saber, los estudios y los aspectos políticos (resultados, impacto). Con el tiempo pasó a ser un Centro de Estudios especializado en varias líneas de investigación relacionadas con la justicia: Justicia Penal, Justicia Civil, Justicia Militar, Derecho de Interés Público, Justicia de Menores, entre otros. Los propósitos específicos de las intervenciones fueron siendo definidos por esas líneas de investigación. Así, por ejemplo, el Programa de Acciones de Interés Público definía sus actividades en la línea de Derecho de Interés Público.

Los propósitos específicos del Centro consistían en producir cambios judiciales y normativos, modernizar el sistema de administración de justicia, promover el acceso de los sectores más desprotegidos, contribuir en la formación de opinión pública favorable a los cambios.

Sus capacidades y recursos consistían en un buen equipo de investigación, compuesto por personas especializadas en las líneas ya mencionadas. Al comenzar la década del 2000, el Centro contaba con un equipo de doce investigadores titulares y cinco asociados, todos con estudios de postgrado, especialmente en Estados Unidos, donde tenían un estrecho contacto con universidades. La mayor parte de ellos tenía dedicación exclusiva para las labores académicas, combinando

⁴ La descripción del Centro se hace a partir de entrevistas que se tuvo con los académicos y ex académicos Cristián Riego Ramírez, Felipe González M., Mauricio Duce, Carlos Peña, Jorge Mera, etc. (enero/febrero del 2003). Todo ello se complementa con información del sitio Web y publicaciones generadas por el Centro, citada a lo largo de este estudio.

⁵ Según C. Riego, se trata de una generación de personas que tenía preocupación por el tema de la democracia, quienes no tenían espacios en centros oficiales de educación y de investigación, sin posibilidades de hacer carrera académica ni política. En tiempos del gobierno de la Junta Militar, en las universidades tradicionales no había interés por la política democrática, y por lo tanto para quienes tenían inclinación por la política no era posible hacer una carrera académica. Ese grupo de personas encontró posibilidades para desarrollar sus inquietudes en ONGs, en universidades recién creadas, tales como la Universidad Diego Portales, y allí desarrollaron la capacidad de investigar y de ir formando personas.

investigación y docencia en la misma Facultad, tanto a nivel de pre-grado como de post-grado. Los investigadores eran personas con inquietudes intelectuales, experiencia en actividades de investigación, buen manejo para acceder a fondos nacionales e internacionales, con un enfoque muy práctico para aproximarse a los temas, y en consecuencia con posibilidades de tener impacto en ella. No menor es el hecho que en el Centro se encontrara gente, emparentada generacionalmente, que trabajó en la Academia de Humanismo Cristiano en la década de 1980, quienes compartían cierto perfil de inquietudes y de formas de trabajo.

Una parte del presupuesto del Centro provenía de los recursos de la propia Facultad de Derecho. Otra era generada a través de grants y proyectos de investigación financiados por diversas agencias nacionales e internacionales. Entre ellas, la Fundación Ford, BID, PNUD, AID, Gobierno de Holanda, Embajada de Canadá. Los investigadores del Centro concursaban a fondos nacionales e internacionales para desarrollar proyectos de investigación. Otra parte del presupuesto y de las remuneraciones procedía de la venta de servicios, tales como asesorías, estudios, investigaciones y planes de formación y capacitación. Desatacaban, entre los principales clientes, el Ministerio de Justicia, la Comisión Nacional del Medio Ambiente, el Servicio Nacional de la Mujer, la Academia Judicial, la Superintendencia de AFPs, entre otros.

Los académicos del Centro, agrupados en torno a las líneas de trabajo, tenían propósitos específicos de intervención. El grupo de Justicia Penal desarrollaba actividades de estudio, formación y extensión con el propósito específico de tener impacto directo en la modernización de justicia penal chilena. El grupo de Derecho de Interés Público, por su parte, tenía el propósito de tratar casos que fuesen emblemáticos, con el objeto de avanzar en el camino de la modernización por la vía judicial, legal y de formación pública ciudadana. Los investigadores de los sub-grupos interactuaban permanentemente.

En la década de 1990, la transición al régimen político democrático abrió numerosas oportunidades para articular las actividades de investigación con las políticas públicas. Fue un período en el cual se pudieron proponer y desarrollar numerosas iniciativas. Las intervenciones de los investigadores del Centro fueron de dos tipos, puntuales y de seguimientos de proyectos⁶. Las formas de

⁶ Ejemplo del primer tipo es un estudio realizado por los investigadores J. Mera y C. Medida sobre áreas del derecho chileno para ver en qué medida se ajustaban al derecho internacional (1992-1995), y otro proyecto sobre Justicia Militar. Ejemplo del segundo tipo es un proyecto sobre acompañamiento del tema de la Reforma Procesal Penal en el Congreso, dirigido por Felipe González y patrocinado por la Fundación Ford (1996-1998). El proyecto consistía en reuniones de taller con periodistas de los medios, abogados, jueces y políticos. Además, se iban haciendo estudios sobre proyectos y su estado de discusión en el Congreso.

intervención consistían, básicamente, en adquirir conocimientos para formular proyectos, con una actitud de apertura a la innovación, y trabajo interdisciplinario.

En la forma de trabajo se combinaban conocimientos técnicos y razonamientos político-estratégicos, en relación a los temas. En lo político, se trataba de ir abriendo espacios para ser escuchados, generar alianzas, consensos y liderar la agenda pública. Desde el punto de vista técnico, el método consistía en la realización de estudios empíricos, análisis, preparación de propuestas normativas y políticas. Las fases de ambas aproximaciones consistían en la generación crítica, hacer propuestas, y procurar su implementación. En los estudios se iba cuantificando necesidades y demandas, y también se abordaban temas de capacitación. Un ejemplo de esta forma de trabajo fue la justicia de menores: un investigador se especializaba, se realizaban estudios críticos del sistema, también estudios normativos, se entraba en alianzas con instituciones especializadas que seguían un camino similar, en este caso UNICEF (la principal).

En su funcionamiento, el Centro procuraba mantener un estrecho trabajo de equipo. Un director cumplía funciones gerenciales, los asuntos de fondo se discutían en reuniones técnicas del equipo completo. La forma de trabajo incluía una planificación anual y numerosos espacios de interacción entre los miembros.

El Centro funcionaba con bastante flexibilidad para el desarrollo de iniciativas. Al comenzar la década de 1990 había investigadores con interés por articular asuntos del derecho penal y de los derechos humanos⁷. Por su parte, la Fundación Ford tenía intereses convergentes, en el sentido de querer dar un giro práctico a lo que venía impulsando en materia de derechos humanos⁸. En abril de 1996, se organizó un primer seminario para abordar el tema desde la perspectiva conceptual y teórica, ya que ese era un modo de canalizar e impulsar estudios. Más adelante hubo un seminario internacional, y poco a poco se fueron sumando otras iniciativas, hasta que nació un programa⁹.

Paralelamente, se quería someter a prueba al sistema judicial, en términos de sus decisiones, en el sentido de inducir a hacer efectivas las garantías constitucionales, ejercer más control sobre el aparato público y promover la participación ciudadana. Asimismo, desde un comienzo se quería trabajar con las dimensiones judicial y

⁷ En 1993 se propuso la creación de una Clínica Penal que tomara casos paradigmáticos desde ambas perspectivas, pero hubo poco eco, se veía como algo muy complejo que demandaba asumir demasiadas responsabilidades. Los investigadores del Centro, interesados en el tema supieron que en Argentina existía el Centro de Estudios Legales y Sociales, una ONG que tenía convenio con la Universidad de Buenos Aires para alumnos en práctica. Se trataba de una clínica de derechos humanos. Por otra parte, en Palermo se había creado una Clínica de Interés Público (1995).

⁸ Desde Chile fue incorporado Perú y allí surgieron las clínicas en las universidades de San Agustín y Católica de Perú.

⁹ El proyecto fue realizado en conjunto por la Fundación Ford y la Universidad Diego Portales.

legislativa¹⁰. Llevar casos emblemáticos al Poder Judicial podría elevar el perfil de los mismos, tendría impacto político y por esa vía efectos en el propio Poder Judicial y en las políticas públicas. Así comenzaron las primeras intervenciones en torno a casos, litigios y temas tales como los siguientes:

El “cheque de garantía”. En Chile, las clínicas y centros hospitalarios exigían a los usuarios dejar cheques en garantía para ser atendidos. En 1997 comenzó la intervención y el debate público en torno a un caso, donde estaba en juego el peligro para la vida de un paciente. En la discusión apareció el Colegio Médico, con interés por el caso, apoyando la crítica. Después de la intervención, en 1998, se produjo una modificación legal para terminar con la exigencia de cheque en situación de riesgo vital.

El “Libro Negro de la Justicia Chilena”. En 1999, una periodista fue acusada por un Ministro de la Corte Suprema a causa de sus críticas al Poder Judicial en un libro. El caso fue presentado ante la justicia chilena y ante la Comisión Interamericana de Derechos humanos, y se obtuvo el apoyo de la misma, todo lo cual generaba un importante precedente. El tema demoró en avanzar, hasta que el 2001 se introdujeron reformas legales, quedando derogada la norma que sirvió para perseguir a la autora del Libro Negro y censurar el libro. Pero fue un éxito parcial, porque otras normas que atentaban contra la libertad de expresión en el Código Penal y en el Código de Justicia Militar no fueron reformadas. El Código Penal disponía penalidades para ser aplicadas en casos de ciudadanos que injuriaran o insultaran a una determinada autoridad. En la legislación interamericana era al revés, porque se partía de la base que una persona privada no tenía la misma capacidad de un funcionario público, quien debía estar sometido al control público.

En otro caso, el panelista de un programa de televisión, “El Termómetro”, criticó a la Corte Suprema por atribuirle ciertos errores judiciales, y la Corte presentó un escrito ante otro tribunal para que se investigase, y si había desacato que se procediese según lo prescrito en el Código Penal; en el Código había penalidad agravada, cuando se insultaba o calumniaba a determinadas autoridades públicas. Al panelista se le aplicaron sanciones.

El recurso de protección para terapias de personas portadoras VIH-SIDA. El Programa de Acciones de Interés Público entró en alianza con una agrupación de VIH, invitándole a participar en el Foro de no Discriminación que organizaba en la Universidad Diego Portales. Por la vía judicial, se presentó un recurso de protección en 1999 para que los tribunales determinaran que el Estado debía

¹⁰ Las actividades del Programa promovían también el principio de accountability sobre el Poder Judicial. No se trataba sólo que el Poder Judicial controlara otros poderes, también que la ciudadanía controlara más al Poder Judicial, que sus miembros fuesen exigidos para razonar y fundamentar adecuadamente sus sentencias.

financiar o dar terapia a las personas que portaban el virus. En la Corte de Apelaciones de Santiago no se acogió, porque se consideró que el derecho a la salud no podía ser reclamado vía derecho a la protección, no se podía reclamar como imperativo de modo general. El argumento de la presentación del recurso de protección fue que en este caso se trataba de personas cuyo derecho a la vida corre peligro. Pero se falló con un criterio parcial de lo que es el peligro a la vida; por ejemplo, cuando se atenta contra alguien y el Estado debe intervenir. Los tribunales no hicieron una interpretación positiva, en el sentido que el Estado tiene el deber de salvar la vida. Por lo tanto, después se presentó el caso en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y ella dio su apoyo a la posición del Programa. Entonces, el Gobierno de Chile anunció que vería si conseguía fondos de las Naciones Unidas para hacer frente al problema del SIDA, y se los daría a dos personas que estaban en estado grave para que pudiesen tratarse. La organización de las VHI-positivo, por su parte, hizo mucho ruido a través de los medios, con lo cual se consiguió un incremento del presupuesto fiscal para el año 2000. Ese año se volvió a presentar el caso en la Corte de Apelaciones de Santiago, que esta vez lo acogió a tramitación, hizo el procedimiento y terminó por rechazar nuevamente la apelación al recurso de protección. Nuevamente se apeló a Corte Interamericana, y ello generó que el Estado interviniera, reasignando fondos de su presupuesto. El 2001 se volvió a la carga con nuevos casos de una madre y su hija contagiados. En este caso, una de las salas de la Corte de Apelaciones de Santiago dictó una medida cautelar, ordenando la terapia, y después otras dos salas tomaron la misma decisión en relación a otros casos. Se trataba de tres salas que estaban usando el mismo criterio. Después, los tres casos fueron enviados a una sola sala. Finalmente, por medio de un fallo, la Corte de Apelaciones de Santiago acogió el recurso de fondo, no como medida cautelar, sino como definitivo. Pero el Ministerio de Salud apeló a la Corte Suprema, y por decisión del tribunal se perdió. De todos modos, desde la perspectiva del Programa fue un avance, porque la Corte Suprema no hizo nada respecto a las decisiones de medidas cautelares, adoptadas por la Corte de Apelaciones, y por lo tanto el Ministerio de Salud debió seguir dando medicamentos. El siguiente paso fue presentar el caso a la Corte Interamericana para que acogiera las medidas cautelares, con lo cual el Ministerio Salud debería comprometerse a financiar las terapias. Por su parte, el gobierno de Ricardo Lagos anunció una serie de medidas para la producción de medicamentos que fuesen más baratos.

En el mismo período, el Programa creó el Foro de Libertad de Expresión, con el objeto de ir aunando voluntades para generar avances legislativos. Las intervenciones en favor de la libertad de expresión consiguieron que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hiciera recomendaciones al gobierno de

Chile para garantizar el derecho de expresión¹¹. Paralelamente a la presentación de casos en los tribunales, el Programa generó también el Foro de la No Discriminación como un canal de comunicación, y al mismo tiempo una forma de presión desde las organizaciones de la sociedad. Iniciativas similares se echaron a andar en Argentina y en Perú.

El Centro compuso numerosos trabajos de descripción, diagnósticos y propuestas para la modernización de la justicia, sobre temas de derecho penal, procedimientos, tribunales de familia, calificación de los jueces, reforma orgánica para el cambio de composición de la Corte Suprema, entre otros. Además, el Centro y la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales desarrollaron numerosas actividades de formación y capacitación, vinculando a ello los resultados de sus propias investigaciones¹².

El Centro debió formar alianzas para sacar adelante sus proyectos, el tema de los aliados era clave para avanzar. Un grupo de juristas no podía hacer nada sin contar con aliados en el mundo social y político, organizaciones que tuviesen intereses concretos en los temas y casos. Por lo tanto, en las planificaciones anuales de actividades se pensaba sistemática y estratégicamente en actores relevantes para los temas y actuaciones, y así fueron surgiendo socios que se interesaban y estaban dispuestos a generar alianzas. Por ejemplo, en el tema de reforma a la justicia de menores, en alianza con UNICEF, fueron realizados estudios críticos y normativos del sistema¹³. Con el Estado y sus organizaciones hubo colaboración, en diversas materias, por ejemplo el Ministerio de Justicia, las divisiones de derechos humanos de la Cancillería y del Ministerio del Interior. Pero también hubo puntos de vista divergentes¹⁴. Las alianzas con organizaciones internacionales fueron de gran

¹¹ Vino a Chile también el relator de Derechos Humanos de la OEA, quien habló con jueces, con gente del gobierno, y fue a Congreso con la idea de mover el tema para que se cambiara la legislación

¹² Por ejemplo, antes de la creación de la Academia Judicial se ofrecían actividades de capacitación para jueces. Una de estas actividades tuvo el apoyo de fondos holandeses (1992-1995), y participaron en ella varias instituciones - incluida la Cancillería de Chile.

¹³ Entre las alianzas con organizaciones nacionales, se contaban: Centro de Promoción Universitaria, el Ministerio de Justicia, la Fundación Paz Ciudadana y los empresarios y medios de comunicación para el tema de la Reforma Procesal Penal; la Asociación Nacional de Magistrados y el Instituto de Estudios Judiciales; gremios profesionales (médicos, periodistas); numerosas ONGs del área de justicia y ciudadanía para los temas de acciones de interés público; universidades en Santiago y en regiones. Estas alianzas incluían el desarrollo de vínculos con personalidades relevantes que pudiesen influir en procesos de toma de decisión.

¹⁴ Algunos representantes del gobierno se alegraban cuando se presentaban casos ante la Corte Interamericana, porque lo veían en una dirección correcta. Otros, en cambio, percibían que era peligroso y criticaban. Por experiencia, en las relaciones con reparticiones estatales se trataba de dejar en claro desde un comienzo el enfoque. Un ejemplo de lo anterior fue el proceso de

importancia: las relaciones con ONGs y centros académicos en América Latina, Estados Unidos y Europa¹⁵.

Las intervenciones del Centro, en conjunto con las acciones de otras organizaciones, contribuyeron a la modernización de la justicia. La Academia Judicial fue el resultado de un proyecto diseñado por la Corporación de Promoción Universitaria y el Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho. También participaron representantes de organizaciones de jueces de un modo más nominal¹⁶. La Reforma Procesal Penal fue un logro contundente, un éxito en términos de la modernización de la justicia, y en ese proceso estuvieron comprometidos investigadores del Centro, quienes desempeñaron un papel protagónico en la gestión y en la implementación¹⁷. Por otra parte, según se relató, pueden ser considerados éxitos diversas modificaciones legales que se generaron a partir de las intervenciones de programas e investigadores del Centro. Así, por ejemplo, la modificación legal para terminar con la exigencia de cheque en situación de riesgo vital, reformas a la Ley de Seguridad Interior del Estado. Especial importancia tuvo la vía de vincular las dimensiones judiciales y legales, con el fin que se retroalimentaran, dando lugar a cambios, como dejaron en evidencia los casos de VIH-SIDA.

Hubo ciertas áreas en las que fue difícil romper con paradigmas tradicionales en las formas de investigar y de hacer políticas públicas. Se trató de desarrollar la investigación en el derecho constitucional, con apoyo de la Fundación Ford, y sólo sirvió para armar una base de datos, sin mayores efectos. Finalmente, por medio del rediseño curricular hubo avances. Otro tema difícil de promover entre los jueces fue el derecho internacional, en cuanto normas con rango constitucional.

negociación sobre un estudio que se haría con el Ministerio de Educación y publicaciones en conjunto; al momento de sentarse con los representantes del Ministerio para celebrar el convenio, se hizo ver que se podrían presentar casos incluso en contra de sus intereses.

¹⁵ Por ejemplo, la Universidad de Utrecht, con la cual se presentó un proyecto al gobierno holandés para el desarrollo de un programa que incluía investigación y capacitación en derecho internacional; las relaciones con la Fundación Ford, que datan de la década de 1980, cuando se organizaron algunas actividades con los jueces, y en la década de 1990 con el financiamiento para el desarrollo de programas e investigaciones; los gobiernos de países con programas de cooperación para el desarrollo (la USAID vía CPU fue muy relevante para el tema de la Reforma Procesal Penal, en su primera fase de gestión), algunas embajadas (la Embajada de Gran Bretaña para apoyar visitas y estancias académicas).

¹⁶ El trabajo comenzó con una consultoría que pidió la CPU, en la cual se ocuparon tres investigadores del Centro. La Academia terminó dándose su propio sistema, pero quedaron importantes elementos originales planteados en el proyecto del Centro: dirección de la Academia por jueces y académicos, con el propósito de evitar tendencias corporativas, verticalistas; sistema de concursos y licitaciones para evitar tendencias conservadoras en el profesorado.

¹⁷ Cristian Riego, Mauricio Duce, entre otros. Es importante destacar que los académicos del Centro fueron el principal sustento y motor técnico-académico para el proceso de Reforma.

Finalmente, el trabajo interdisciplinario, con personas especializadas en otras disciplinas de las ciencias sociales, distintas al derecho, no dio todos los frutos esperados.

b) Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Temuco

La Facultad de Derecho era una escuela de derecho nueva que nació en 1994. El objetivo de su creación fue hacer algo de interés para la formación de los abogados, con un sello distintivo. Los propósitos específicos de sus intervenciones fueron mejorar el acceso a la justicia y preparar para trabajar en el nuevo sistema procesal penal.

Sus recursos y capacidades consistían en cinco profesores jornada completa, tres de ellos realizando estudios de postgrado (dos en España y uno en Gran Bretaña). Se trataba de una escuela pequeña, con un reducido equipo de profesores.

Los momentos de su intervención estuvieron marcados por el proceso de gestación de la Reforma Procesal Penal que hizo urgente innovar¹⁸. Hubo hechos inesperados que también influyeron en las iniciativas de la Escuela. En 1997, se produjo la visita de dos profesores de Estados Unidos, quienes fueron traídos por la Embajada de Estados Unidos. Los profesores de la Facultad se entusiasmaron bastante con la idea del proceso de capacitación en el juicio oral, y ello era coherente con intereses que había en la Universidad, en la Región y en el país¹⁹.

Junto a lo anterior, la Facultad decidió trabajar en torno a dos grandes proyectos desde 1998, llamados Acceso y CREA. En esos proyectos, las formas concretas de intervención consistían en programas que debían complementar la docencia, la investigación y la extensión de la Escuela. Se trataba de vincular las tareas docentes propias de la Universidad con actividades prácticas, como eran la formación de actores en nuevo sistema procesal y el trabajo de un Centro de Mediación, entre otros.

Acceso consistía en cursos para adiestrar, con instructores estadounidenses y mucha simulación. Era un proyecto financiado por la Fundación Huber, con 150 mil dólares anuales, con flexibilidad para el uso de recursos. Se ejecutaba en

¹⁸ Las regiones IX y IV fueron seleccionadas como regiones piloto para la introducción de la Reforma Procesal Penal el año 2000, y se requerían actividades de capacitación. A diferencia de lo que ocurría antes, la actuación de los jueces y abogados sería distinta, y no bastaba con estudiar el Nuevo Código, eran necesarios nuevos aprendizajes.

¹⁹ Los profesores viajaron por Chile, quedaron bien impresionados por la recepción que recibieron, y nació la idea de la Escuela como un terreno fértil para desarrollar el programa Acceso, y comenzó la etapa de búsqueda de fondos.

conjunto con la Escuela of Law de la Universidad California Western²⁰. Los nuevos cursos del programa de estudios para abogados, jueces y defensores mostraban cómo debía ser la actitud del abogado en el juicio oral, con este propósito se traía instructores desde Estados Unidos con experiencia en el tema, quienes trabajaban con instructores chilenos. En relación a este proyecto, cursos en distintas universidades de Chile fueron impartidos, también hubo colaboración con otras iniciativas en América Latina, por ejemplo en Costa Rica. En el marco del Proyecto Acceso, la Escuela organizó dos seminarios internacionales, uno de ellos sobre la Reforma Procesal Penal. En relación con estas iniciativas, la escuela emprendió investigaciones en el ámbito indígena con la idea de favorecer el acceso a la justicia. El Programa Acceso generó una instancia para que los profesores y los estudiantes tuvieran contacto con los fiscales y defensores, quienes recibieron también capacitación.

Otro desafío que se planteó el Programa Acceso fue cómo facilitar la comprensión de las cuestiones debatidas en el juicio, de manera tal que no fuesen algo ininteligible, rompiendo de esta manera con la tendencia que predominaba en los abogados. ¿Cómo hacer del proceso judicial una genuina instancia de comunicación? ¿Cómo superar el hábito de la consideración exclusiva del material escrito? El desafío consistía en cambiar rutinas profundamente arraigadas, adoptar un modo distinto de hacer justicia, más cercano a lo que gente necesitaba y podía entender. Con el propósito de avanzar en esa dirección, el proyecto CREA se dio la tarea de potenciar el uso de vías alternativas en la resolución de conflictos, en el entendido que el uso del instrumento de la mediación debía favorecer el acceso a la justicia. En un primer momento no tuvo mucho impacto por falta de cultura de la mediación en la región. Una de las actividades del Programa fue la creación de un Centro de Mediación para que gente sometiera sus controversias. El año 2000, el Centro desarrolló una política de difusión, en relación con el interés que iba adquiriendo el derecho de familia en los tribunales de justicia. Hubo un ingreso interesante de casos, entre 60 y 70, lo que para estándares chilenos no era malo. En el marco de las actividades del Programa, la realización de congresos internacionales y la publicación de una revista especializada sobre el tema de la resolución de conflictos generaron gran cobertura.

En los procesos de mediación, se citaba a las partes con el mediador, quien escuchaba el problema y trataba que ellos definieran bien sus puntos de vista y desacuerdos. El mediador era facilitador para ir contribuyendo a que las partes

²⁰ En la Escuela había un grupo de profesores inquietos por la formación de destrezas para la litigación en los juicios orales. Por lo tanto, la Escuela comenzó a preparar a sus estudiantes para contribuir a mejorar el acceso a la justicia, evitando caer en las viejas prácticas de procedimiento escrito.

encontraran una solución. Finalmente, se redactaba del modo más fielmente posible lo que las partes querían en un lenguaje que ellas entendieran bien.

El programa de clínicas jurídicas para estudiantes de quinto año de la carrera de derecho tenía un año de duración. Por medio de las clínicas, se organizaban pasantías de alumnos en otras organizaciones (juzgados, defensoría nacional pública, intendencia, contraloría, bancos, etc.). Se trataba de un abanico de posibilidades para insertarse cuatro meses y tener una guía práctica, con asesoría de los profesores. En materia penal, los estudiantes debían conocer casos reales y se organizaban por especialidades. La Escuela disponía de numerosos temas de interés para la formación: problemas familiares, indígenas, asuntos de interés público en asociación con otras universidades, por ejemplo la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. Los estudiantes y el cuerpo docente atendían casos de personas que de otra manera no tendrían posibilidad de acceder a los tribunales. La Escuela procuraba que trabajaran estudiantes con buena formación y supervisión de profesores para dar un servicio de calidad. Por lo tanto, el programa de clínicas de la Escuela fue un impulso para la modernización de la enseñanza.

En el pregrado, los programas de estudio de la Escuela daban énfasis al aprendizaje no sólo de conceptos y normas. No interesaba que personas se aprendan el código de memoria, sino que supieran cómo hacer cosas con las normas jurídicas, cómo aplicarlas, cómo resolver problemas. Era necesaria una formación orientada a las destrezas para que ella diese competencias, para que los abogados no necesitaran ponerse al alero de otros abogados experimentados, sino que aprendieran de la experiencia en el ejercicio del mismo oficio. Por esta razón, en el programa de estudios fueron integrados algunos cursos que escapaban de lo común, donde interesaba especialmente la participación de los alumnos. En el nuevo sistema curricular, el profesor era menos sabio, aparentemente, pero ayudaba a adquirir mayores conocimientos y destrezas.

La escuela tenía diplomados sobre temas de infancia y adolescencia, uno sobre nuevo proceso penal, con la participación de personas que terminaban trabajando en la Fiscalía y en la Defensoría. El año 2002, la Escuela realizó charlas de difusión y otras actividades sobre los derechos de la mujer con fondos del Servicio Nacional de Menores (SERNAM), además ofrecía capacitaciones para Gendarmería y Carabineros sobre la Reforma Procesal Penal. En el proyecto CREA, se trabajaba con las juntas de vecinos.

El trabajo con los jueces era muy importante. Toda vez que el contacto con ellos no era fácil ni estable, se buscaba acercamiento mediante las actividades del Programa Acceso, la participación en actividades de la Academia Judicial.

Las alianzas y la cooperación con entidades regionales, nacionales e internacionales era muy relevante. En la región se contaba con bastante apoyo de la

Defensoría Penal Pública, los jueces de garantía, los jueces del tribunal de juicio oral y los fiscales. Con la Secretaría Regional Ministerial de Justicia se hizo un video de difusión sobre lo que era la Reforma, donde se mostraba gráficamente las diferencias entre el nuevo y el antiguo sistema penal. La Escuela cooperaba con el Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera. En cuestiones indígenas, el Instituto era un referente nacional muy relevante. La Escuela tenía buenas relaciones con la Asociación de Magistrados y con el Colegio de Abogados. Este último apoyaba iniciativas de capacitación y tenía su biblioteca en la Facultad. Con las facultades de derecho de las universidades Autónoma del Sur y Mayor se co-organizaban actividades de extensión. Con el Ministerio de Justicia, específicamente la Unidad Coordinadora de Reforma Procesal Penal, hubo cooperación regular, y con el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) más esporádica. La Universidad Carolina del Norte apoyaba los programas académicos, la Fundación Huber financiaba. Con la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales hubo relaciones fluidas. Al formarse la red latinoamericana de escuelas de derecho, entre 1996 y 1997, se invitó a la Escuela para formar parte y participar en encuentros y foros de discusión. Cabe mencionar también a la Academia Judicial, en cuyos programas docentes hubo participación de académicos de la Escuela, y la Corporación FORJA. También hubo otros contactos más personales, con personas de distintas instituciones, con quienes se consiguió apoyo: UNICEF, Embajada de USA, entre otras.

Los logros de la Escuela radicarón en haber encontrado un sello particular para hacer sus aportes en el proceso de modernización de la justicia, desde la realidad regional de Chile. La Escuela actuaba, al igual que otras ONGs en pro del ejercicio de derechos y por favorecer el acceso a la justicia de los sectores vulnerables y más desprotegidos. El uso de métodos alternativos al proceso judicial para la resolución de conflictos favorecía el descongestionamiento del sistema de administración de justicia y los tiempos razonables²¹.

En la formación del pre-grado, la meta de la Escuela era tratar de usar modelos pedagógicos que favorecieran la formación de capacidades para resolver problemas. En la práctica era más lento de lo esperado, en parte porque era difícil introducir modelos de aprendizaje que no fuesen la clase magistral, y en parte por la falta de recursos. La clase magistral demandaba pocos recursos, menos que una clase participativa, donde hay que preparar casos. Por otra parte, la oferta de

²¹ Los dos primeros años del Centro de Mediación parecían ser un fracaso, no hubo ingreso de causas, lo que es atribuible a la falta de una cultura de la mediación; no hay costumbre de solucionar los problemas de ese modo. Además, el error fue no tener una política de difusión adecuada. Se partió de modo inverso, buscándose convenios con instituciones, sin ir a comunidades con problemas, donde estaba la demanda. Aquí el problema radicó en la estrategia que estuvo mal diseñada, pero se corrigió.

profesorado era inferior a lo que había en otros lugares y traer profesores de fuera era caro y se genera una dependencia compleja.

c) Centro de Estudios de la Justicia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile

El Centro de Estudios de la Justicia comenzó a funcionar efectivamente el año 2000. Su propósito consistió en reunir un grupo de académicos para participar activamente en el proceso de Reforma de la justicia penal. El núcleo original de académicos estaba integrado por dos personas que participaron en el proceso de gestación de la Reforma Procesal Penal.

El Centro definió ciertas líneas prioritarias de actividad, en torno a las cuales se desarrollaron proyectos: Proceso Penal, Justicia Constitucional, Acceso a la Justicia, Justicia de Menores, Proceso Civil, Mediación o Negociación.

Con el apoyo de la Dirección de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile (DID), se ejecutó una investigación con encuestas y pautas de observación aplicadas por estudiantes, con el propósito de evaluar cómo funcionaba el nuevo sistema penal. También hubo interés por investigar e intervenir en la justicia constitucional, porque se quería promover innovaciones legislativas en la materia²². Los académicos del centro tenían motivación por la intervención en la Reforma, por el debate que generaba y sus efectos democratizadores²³.

Los momentos de intervención del Centro fueron influidos por el contexto político y social chileno; en particular, los hechos relacionados con la gestación de la Reforma Procesal Penal, los nombramientos de personas sensibles a los cambios en posiciones estratégicas, entre otros²⁴. Otra circunstancia, no menos importante,

²² El objetivo de la existencia de un Tribunal Constitucional era que leyes fuesen de acuerdo a la Constitución, y que ese Tribunal pudiese oponerse, derogar acuerdos, vetar e introducir modificaciones, entre otras cosas. Al Centro interesaba que existiera una instancia suprajudicial, que tuviese competencia para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, una vez promulgadas, y no como se hacía en otros países, antes de ser promulgadas. Se trataba de promover la discusión para que hubiese un ente con competencia para declarar la inconstitucionalidad de las leyes. Relevante era pensar, asimismo, en su constitución, atribuciones y facultades.

²³ En Alemania y en España, por ejemplo, el Tribunal Constitucional influía en la legislación y en la política y se producían cambios importantes por su acción. El Tribunal servía también de tutela constitucional. En Chile se hacía valer dicha tutela mediante los recursos de protección. Pero en la práctica se resolvía en las salas de las cortes de apelaciones (ocho ministros), y en cada Corte las salas decidían sin una doctrina común.

²⁴ Hechos influyentes fueron, por ejemplo: el secuestro del hijo del dueño de *El Mercurio*, que dio lugar a la creación de la Fundación Paz Ciudadana; la llegada de Sodedad Alvear al Ministerio de Justicia; la llegada de personas del partido demócratacristiano a posiciones importantes; la llegada al Congreso de personas que tenían conocimientos y una amplia trayectoria en el tema.

fue el hecho que un grupo de personas con parentesco generacional había optado por la vida académica y tenían encuentros y desencuentros a lo largo del tiempo²⁵.

El Centro impartía docencia y capacitación sobre la modernización de la justicia y cursos para la formación de jueces²⁶. Por ejemplo, un taller de redacción de sentencias, donde se reproducía la estructura de un juicio oral. Los académicos del Centro participaron con otras instituciones en capacitaciones inter-institucionales coordinadas por el Ministerio de Justicia los años 1999, 2000 y 2001²⁷. El Centro ofrecía cursos de capacitación para el Colegio de Abogados y magistrados. Las actividades de capacitación demandaban ampliar el grupo de trabajo, incorporando también a estudiantes.

En marzo del 2001, la Facultad inició un diplomado centrado en el proceso penal, en el cual participaron chilenos y extranjeros. Al diplomado fueron invitados destacados penalistas y los contenidos estuvieron centrados en la evolución histórica y en el marco constitucional.

Las formas de intervención, según se indicó, consistían en el trabajo por áreas de estudio, la elaboración de cursos para la Academia Judicial (introductorios habilitantes, regulares de proceso penal y derecho penal) y de capacitación para otras instituciones, y diplomado. Para el desarrollo de todas estas actividades, el Centro tuvo que optar entre modelos alternativos de trabajo, el de Estados Unidos y el europeo-alemán. Las universidades chilenas que seguían el modelo estadounidense, enfatizaban la destreza práctica oral, y no los contenidos. El centro optó por lo último, la presentación jurídico-dogmática.

Una forma de intervención relevante fue la participación del Centro en el monitoreo regional de la Reforma Procesal Penal, coordinado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), en cuatro países de la región.

²⁵ Por una parte, personas que estudiaron derecho en la Universidad de Chile, en los mismos cursos, en la década de 1980, o en la Pontificia Universidad Católica, y en ONGs que trabajaban en derechos humanos, en el mismo período.

²⁶ La Academia Judicial convocaba a licitaciones anuales de cursos y se debía confeccionar las bases para los cursos de capacitación de jueces. Había cursos introductorios mínimos, habilitantes, que todos los candidatos a jueces debían pasar; estaban los cursos de perfeccionamiento, mitad teóricos y mitad prácticos. Se convocaba a ciertas instituciones para ofrecerlos, en particular la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado.

²⁶ Si alguien de la Facultad quería participar en la Academia Judicial debía hacerlo a través del Centro, y se cobraba un overhead de 20%. La actividad se realizaba en la misma Facultad.

²⁷ El Ministerio contrataba en calidad de monitores para hacer cursos de litigación en regiones donde se estaba implementando la Reforma Procesal Penal. A estos cursos asistían jueces, fiscales y defensores. El grupo de monitores contratados elaboraba casos y se los daba a los operadores para adiestrarles. Se trataba de trabajos que duraban una semana completa, por ejemplo en Temuco, en Coquimbo y en otras regiones.

Consistía en hacer un monitoreo del funcionamiento de la Reforma a nivel regional, obtener resultados y sacar publicaciones. El Centro y la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales participaban formalmente.

El Centro practicaba un monitoreo especializado para observar la relación entre el Ministerio Público y la Policía. La tesis era que el sistema penal pecaba de ser burocratizado, ineficiente, estaba caracterizado por falta de vinculación entre el juez y la policía, no había buenos mecanismos de control, y la coordinación era deficiente²⁸. Los fiscales eran jóvenes y sin gran experiencia, y los policías no les percibían como personas preparadas para la labor que estaban haciendo, y en esa relación estaba generando un problema²⁹.

El Centro publicaba la revista *Comentarios de Jurisprudencia* que informaba sobre jurisprudencia de los tribunales y comentarios de fallos. Además se preparaba un manual académico de derecho procesal penal. Adicionalmente, el Centro organizaba seminarios de discusión, en los cuales se discutían documentos de trabajo durante el almuerzo. En los encuentros, los participantes llevaban la discusión de documentos de trabajo o de temas de actualidad a un alto nivel.

El Centro participaba en el Foro Penal, una instancia coordinada por el Ministerio de Justicia para la discusión sobre la Reforma de contenido del Código Penal. Se invitaba actores de diversos ámbitos de la vida nacional, expertos y personas de la administración pública. En el Foro participan dos ministros de la Corte Suprema.

En cuanto a alianzas, el Centro mantenía relaciones de cooperación con la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, la Corporación de Promoción Universitaria y el Ministerio de Justicia.

En la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, el Centro hizo una contribución para el proceso de modernización de los estudios. En cambio, no prosperaron numerosas intervenciones en el Congreso para promover o para evitar reformas.

²⁸ Todo era un rito, sin buenos resultados. La Policía tenía la percepción que los únicos avances se alcanzaban cuando había un Ministro en Visita, porque se actuaba con presión; un ejemplo fue el caso de la Operación Albania, que estuvo parado durante mucho tiempo, donde fue clave el nombramiento de un Ministro en Visita para el avance de las indagaciones policiales.

²⁹ Una de las deficiencias graves detectadas era de comunicación entre fiscales y policías. En la investigación, la buena comunicación de los fiscales con la policía era esencial o los casos no se resolvían, porque había muchas informaciones técnicas que sólo las podían dar los policías, y ello era fundamental para quien debía hacer las preguntas. Por otra parte, estaba el desafío de cambiar un sistema en el cual por regla se violaban todas las garantías del imputado, sacando confesiones casi por tortura, por un proceso de investigación que garantizara los derechos.

d) Instituto de Trabajo Social de la Universidad de la Frontera

El Instituto no era especialista en el tema de la Justicia, pero estaba vinculado con ella a través de los trabajos de las estudiantes. Se buscaba trabajar con los alumnos en práctica y docentes para la erradicación del maltrato infantil. Este era un tema emergente. Se trabajaba en los juzgados civiles el tema de violencia intrafamiliar. Se recibía diariamente a mujeres y niños maltratados, se trabajaba con la recepción de las denuncias, la visita domiciliaria de constatación, citaciones para la ratificación del denunciante, comparendo, derivación a un instituto, tratamiento psicológico, etc. Las principales líneas de interés eran el maltrato infantil, la violencia intrafamiliar, los niños en situación de riesgo social, la erradicación del trabajo infantil y la docencia.

En el contexto de la Reforma Procesal Penal en la Región, el Instituto se acercó al Servicio Regional Ministerial de Justicia (SEREMI), con el objeto de invitarle a colaborar en los nuevos temas emergentes, tales como violencia intrafamiliar. De ahí surgió un programa de tesis dedicado a estos temas.

Los tipos de intervención eran casos o proyectos de largo plazo, con seguimiento. En los casos de violencia intrafamiliar, se practicaba un tratamiento integral, lo que implica un seguimiento de seis meses a lo menos. Las formas de trabajo consistían en proponer iniciativas en conjunto con el SEREMI de Justicia para la prevención del maltrato infantil, desarrollar estudios, talleres, capacitación, educación, campañas de buen trato a los niños, celebrar convenios con las municipalidades, elaborar tesis de investigación sobre el maltrato infantil, diagnósticos, propuestas de intervención, programas para la prevención del maltrato, difundir información para formar una opinión pública con mayor conciencia.

El 2001, el Instituto ofreció un Diplomado en Mediación Familiar en conjunto con la Universidad del Pacífico, donde asistió una mediadora familiar argentina y representantes del Instituto Indígena de la Frontera.

Las intervenciones se hacían en redes, con carabineros, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Servicio Nacional de Menores (SENAME), las municipalidades, los juzgados, los colegios. Se interactuaba con 85 instituciones y en 85 programas. Se participaba en el Comité para la prevención y erradicación del maltrato y el trabajo infantil, con el SEREMI del trabajo y con el Comité de Prevención Maltrato Infantil del Ministerio de Justicia. Aliados importantes eran la Universidad del Pacífico y el Instituto Indígena de la Universidad de la Frontera.

e) Instituto de Estudios Indígenas

La Universidad de la Frontera definió la sociedad y cultura Mapuche como el principal grupo étnico indígena regional y nacional, y como una de sus líneas prioritarias de intervención. A ello se sumó una nueva legislación indígena nacional con normas sobre protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas de Chile (Ley N° 19.253 de 1993). En este contexto es que la Universidad de La Frontera, en conjunto con el Programa de Pueblos Indígenas de la Comisión Chilena de Derechos Humanos, diseñó un proyecto para la creación del Instituto de Estudios Indígenas. En la realización de este proyecto comprometieron recursos económicos el Ministerio de Educación, la Embajada de Canadá y la Fundación Ford.

El Instituto de Estudios Indígenas pasó a ser un espacio académico, intercultural e interdisciplinario ubicado al interior de la Universidad de La Frontera, que promovía el desarrollo de la investigación, la docencia y la extensión acerca del pasado, presente y futuro de los pueblos indígenas de Chile³⁰. Diseñaba sus acciones cotidianas en torno a algunos principios: contribuir a una sociedad nacional; formar estudiantes con mayor conocimiento y valoración de los pueblos indígenas de Chile a través de una práctica intercultural; aportar elementos que permitieran de los pueblos indígenas y a sus comunidades reconocer sus derechos para acceder a mejores condiciones de vida³¹. Las principales líneas de actividad eran el área jurídica, donde se vinculaba el derecho internacional con los pueblos indígenas, desde una mirada comparada, y se practicaba el análisis de las políticas públicas; la educación y la cultura con actividades de desarrollo y fortalecimiento cultural bilingüe; el desarrollo y el medio ambiente, donde se analizaba las propuestas y programas nacionales, especialmente aquellas que afectaban a los pueblos indígenas y el medio ambiente; la demografía social y la salud intercultural, donde se realizaban estudios de población indígena a nivel nacional, es decir no solo estudios del pueblo mapuche, y además se buscaba el fortalecimiento y el desarrollo de un enfoque intercultural y de salud para la población indígena; los estudios antropológicos e históricos que realizaban investigación de carácter etnográfico, la situación contemporánea e histórica. La investigación era aplicada, es decir el objetivo era una aplicación práctica, no sólo había interés por conocer, porque la investigación surgía de una demanda que requería búsqueda de soluciones a problemas concretos.

³⁰ En el contexto regional, la actividad de investigación universitaria sobre los pueblos indígenas contaba con una larga trayectoria que se remonta por lo menos a mediados de la década de 1980. Esa actividad había dado lugar a la acumulación de conocimiento.

³¹ <http://www.edu.ufro.cl//iei>. (20.02.2003)

Las formas de financiamiento eran principalmente externas. Los costos eran autofinanciados y el Instituto dependía de la colaboración nacional e internacional por la vía de proyectos que eran presentados a agencias internacionales. Por ejemplo, se obtenía financiamiento de la Fundación Ford, del Centro de Investigación Interdisciplinaria para el desarrollo de Canadá, de varias embajadas, de la Fundación Andes, de la Comisión Nacional para el Desarrollo Indígena (CONADI).

Los recursos del Instituto consistían en un grupo de investigadores indígenas y no indígenas con formación en las ciencias sociales, humanas y jurídicas (antropología, sociología, derecho, historia, educación y trabajo social) y un equipo humano encargado del soporte administrativo.

En sus intervenciones, el Instituto realizaba las siguientes actividades: opinaba sobre situaciones específicas para contribuir a la formación de opinión pública; ofrecía docencia y capacitación sobre temas indígenas, interculturales y de legislación indígena, nacional e internacional, por ejemplo instrumentos internacionales que ha ratificado el Estado de Chile; producía propuestas de alternativas para los líderes indígenas. La experiencia mostraba que la modalidad de trabajo interdisciplinario generaba grandes beneficios en investigación y docencia, pues permitía construir una visión mucho más completa y holística de los elementos que intervenían en las relaciones interculturales y de los elementos que definían a las culturas indígenas en general y al pueblo mapuche en particular. La idea era que desde una perspectiva intercultural el conocimiento indígena mapuche se legitimara en los diagnósticos, interpretaciones de la realidad que los futuros profesionales deberán aplicar para el desarrollo de una región interétnica. Otra forma de intervención consistía en publicaciones, eventos públicos, seminarios y congresos.

La capacitación impartida por los investigadores del Instituto consistía en talleres participativos relacionados con variadas temáticas, entre las cuales figuraban: formación de líderes, medicina intercultural, relaciones interétnicas, comunicación intercultural, derecho, historia y autodeterminación, cultura mapuche e identidad, gestión organizacional y manejo de conflicto.

Para sus proyectos, el Instituto participaba en coaliciones. Para el Ministerio de Educación, el Instituto hacía asesorías, para la Municipalidad de Temuco diagnósticos de la situación mapuche dentro de la comuna, en relación al tema de regulación municipal. Entre las instituciones nacionales que financiaban proyectos de trabajo se encontraban el Ministerio de Educación (MINEDUC) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Los aportes internacionales provenían de la Fundación Ford, la Inter-American Foundation, el CIID-IDRC de Canadá, la Embajada de Canadá, la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) de Alemania, la Fundación Kellogg y

UNESCO. Por otra parte, el Instituto mantenía vínculos institucionales con diferentes casas de estudios superiores, tanto nacionales como internacionales, entre ellas destacaban el Programa de Educación Intercultural Bilingüe en la Zona Andina (PROEIB Andes), la Red de Universidades Indígenas y Programas a fines y la Red de Centros de Acción Ambiental.

Un logro del Instituto fue haberse constituido como un referente a nivel nacional, como un organismo de investigación y una instancia de formación de opinión e influencia en los asuntos que afectaban a los pueblos indígenas.

f) Instituto de Asuntos Públicos³².

- Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile

El Centro, creado en la década de 1990, interactuaba con organizaciones gubernamentales y ONGs que trabajaban el tema de la innovación y el desarrollo local: ministerios, la Corporación FORJA, el Fondo Nacional para la Superación de la Pobreza, la Corporación Paz y Justicia (Arica) y el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ). Fue co-gestor del Programa Ciudadanía y Gestión Local junto con la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza. El Programa recibió patrocinio de la Asociación Chilena de ONGs (Acción), la Asociación Chilena de Municipios, el Consejo de las Américas, la Fundación Carmen Goudie, la Red de Desarrollo Solidario (RIEDESOL), la Universidad ARCIS, la Universidad del Bio-Bio, entre otros. Contaba con el auspicio de la Fundación Ford.

El Centro tenía el propósito de favorecer la mayor participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos en el ámbito local, y de este modo representaba un esfuerzo por fortalecer la acción del Estado democrático para mejorar la calidad de vida de las comunidades locales. Un factor clave para ello era la innovación en las modalidades de la gestión pública local. Por lo tanto, el Centro buscaba incentivar el desarrollo de iniciativas innovadoras para la formación de vínculos entre la sociedad civil y el sector público a nivel local. El Centro promovía aquellos programas que ayudaran a ampliar el espacio público de reconocimiento de los derechos ciudadanos, que fortalecieran el rol de organizaciones y acciones ciudadanas en el ejercicio y defensa de sus derechos, y que facilitaran procesos de participación ciudadana³³.

³² Constituido a fines del 2001, a partir del Centro de Análisis de Políticas Públicas, la Escuela de Administración y el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Chile.

³³ Los objetivos del programa se lograron mediante cuatro estrategias: reconocimiento público de la sociedad civil de experiencias innovadoras en la gestión local, tanto programas estatales o privados que fortalezcan los derechos ciudadanos y la participación local; premiación en la forma de estímulo monetario a las experiencias más destacadas en materia de innovación, por un jurado compuesto por personas de alto reconocimiento público; investigación, documentación y

Los conocimientos y las experiencias generadas por el Centro incluían innumerables contactos y relaciones con iniciativas locales en diversos lugares del país. Paulatinamente se fue constituyendo una red de profesionales e instituciones interesadas en aprender de las prácticas. De este modo se trabajaba para que un tema de vital importancia para el futuro democrático de la sociedad chilena lograra un espacio entre los los gestores y los analistas de las políticas públicas, y los actores sociales y políticos en general.

El principal aporte del Centro en el tema de la modernización de la justicia consistió en promover de forma indirecta el acceso a la justicia, vía concursos de premiación de iniciativas locales que contribuyesen a la construcción del Estado y de la ciudadanía.

- Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana

Nació con un proyecto del Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICYT), aprobado en septiembre del 2001, con financiamiento del Ministerio del Interior asegurado por cinco años de duración en la Universidad de Chile.

El propósito del Centro consistía en especializarse en el tema de la seguridad ciudadana, y dentro de ello poner especial énfasis en el sistema penal de justicia y las policías. Tenía cuatro líneas de trabajo: sociedad civil y participación; reforma policial; proyectos de intervención con fines de prevención, especialmente dirigidos a colegios y a los jóvenes; medios de comunicación y violencia. Algunas actividades de investigación demandaban gran esfuerzo, por ejemplo el estudio del robo con violencia e intimidación, porque el número de delitos aumentaba y se quería tener una visión desde la perspectiva de los actores³⁴.

El Centro ofrecía cursos, diplomados, publicaba trabajos y organizaba seminarios. Una actividad en el área de la prevención y de la sociedad civil integraba dirigentes vecinales y gente involucrada en las políticas públicas a nivel local. El Departamento de Ciencia Política desarrolló un diplomado sobre el diseño de políticas públicas para enfrentar el delito en democracia. Al diplomado asistió

sistematización de las experiencias, con el fin de ampliar la base de conocimientos y facilitar su accesibilidad y utilización; difusión y fomento de experiencias e iniciativas ciudadanas entre diversos agentes relacionados con la gestión pública, mediante publicaciones, docencia, talleres, seminarios y debates con responsables de políticas públicas. El Programa publicó varios libros y cinco documentos de trabajo.

³⁴ En esta investigación se quería determinar cuál es el proceso que lleva a la toma de decisión si delinquir, por qué los infractores optaban por el robo con violencia en lugar del robo con fuerza, si era por drogas, en qué medida eran disuadirles. Para dar respuesta a esas preguntas era necesario observar las cárceles, hacer muestreos, y esa ocupación podía durar años. Además había que montar una biblioteca sobre el tema. Con la policía no había sido fácil trabajar, y se había optado por hacerlo con el tema de los infractores.

gente de Gendarmería, del Ministerio del Interior, abogados, entre otros³⁵. El año 2002, el Programa accedió al financiamiento del Banco Mundial para la realización de cursos breves por medio de teleconferencias en América Latina y el Caribe. El énfasis estuvo puesto en el impacto de la Reforma Procesal Penal. En marzo del 2002, un seminario sirvió para hacer una evaluación de un programa del Ministerio del Interior referido a la construcción de un sistema para prevenir el delito, junto con la Corporación FORJA y Ministerio del Interior, la Asociación de Municipalidades y el Ministerio de Educación³⁶.

Los recursos y capacidades del Centro consistían en un académico senior, director, con experiencia de investigación en temas del sistema de administración de justicia y el derecho de interés público. Un caso particularmente interesante, pues ilustra bastante bien sobre las complejas interacciones entre las instituciones del estado, las organizaciones no gubernamentales, el mundo académico y la modernización de la justicia. El investigador senior y Director era abogado, con estudios de postgrado en sociología del derecho, en los Estados Unidos de Norteamérica, con experiencia de gestión y de investigación en derechos humanos en la Academia de Humanismo Cristiano en la década de 1980, una ONG al amparo de la Iglesia Católica durante el periodo del gobierno de la Junta Militar con experiencia docente en la Universidad Diego Portales y docente regular en la Universidad de Chile, con numerosos vínculos con organizaciones no gubernamentales, las instituciones del estado y de la cooperación internacional, en calidad de investigador y consultor financiado por la Fundación Ford durante un largo período de tiempo, más tarde receptor de fondos del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros, con publicaciones en Chile y en el extranjero³⁷. El centro contaba con otros tres investigadores senior de media jornada cada uno, dos

³⁵ Este diplomado consistió en un repaso de las políticas factibles, y se invitó a distintos ponencistas, por ej. R. Blanco de la Facultad de Derecho de la U. Padre Hurtado, M. Duce de la Facultad de Derecho de la U. Diego Portales. La evaluación del mismo fue muy buena.

³⁶ El proyecto consistió en la selección de 12 comunas el año 2001 y otras 12 el 2002, con base en ciertos criterios, tales como pobreza, niveles de delincuencia. Se ofrecía asignaciones de fondos que permitiesen a las organizaciones postular a recursos para el desarrollo de proyectos de seguridad en esas comunas. Entonces, se entregaba dinero y se realizaba el seguimiento de proyectos.

³⁷ Al igual que en el caso de los investigadores que gestionaron Reforma Procesal Penal, quienes tenían vínculos desde tiempos de los estudios universitarios, según se ha informado, en este caso también el investigador senior compartía un parentesco generacional y mantenía relaciones fluidas con personas que ocupaban posiciones importantes en la Fundación Ford, en universidades de los Estados Unidos y en el gobierno chileno. Entre sus publicaciones, por ejemplo "Judicial Reform and Democratization in Latin America", en: Felipe Agüero y J. Stark, *Fault Lines of Democracy in Post-transition Latin America*, North South Center Press, U. Miami 1998, 237-262.

investigadores de tres cuarto de jornada, tres investigadores jóvenes, dos ayudantes. Tres investigadores participaban en cursos en América Latina, por ejemplo en Minas Gerais en Brasil, e investigaban sobre el tema de los policías. Además se disponía de los recursos del CONYCYT. Había fondos para mantener una biblioteca con revistas especializadas y financiar un sistema de concurso de tesis de pre y postgrado.

El Centro cultivaba relaciones y celebraba convenios con distintas instituciones: Gendarmería, el Consejo Nacional de Televisión para estudiar la audiencia, la cobertura sobre la violencia, y desarrollar focus groups; el Servicio Nacional de Menores (SENAME) para el trabajo de la línea de proyectos de intervención con fines de prevención; la UNICEF para el programa de seguimiento de jóvenes infractores de la ley; el Ministerio del Interior; la Asociación de Municipalidades, con el fin de organizar eventos y evaluar la prevención; la Fundación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile; el Programa de Reforma Educativa para América Latina (PREAL); la Fundación Paz Ciudadana; SUR Profesionales y la Corporación FORJA. También se colaboraba con quienes se había tenido relaciones más estrechas en el pasado, algunos investigadores de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, los investigadores del Centro de Estudios del Desarrollo. El Centro mantenía relaciones internacionales con el Vera Institute of Justice de Nueva York, la Universidad Federal de Minas Gerais y el Banco Interamericano de Desarrollo.

IV.3 CORPORACIONES Y FUNDACIONES³⁸

a) El Centro de Desarrollo Jurídico Judicial de la Corporación de Promoción Universitaria (CPU-CDJ) y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)

La Corporación de Promoción Universitaria, creada en 1968 con el propósito de servir de nexo entre el conocimiento académico acumulado y el diseño y ejecución de políticas públicas tuvo especial énfasis en la educación superior. Su forma de trabajo consistía en la investigación, la formación y la extensión. Sus principales recursos y capacidades radicaban en haber sido una de las instituciones pioneras de este tipo de trabajo fuera del ámbito de las universidades en Chile, contaba con un equipo interdisciplinario y el apoyo de diversas fuentes de cooperación internacional para el desarrollo. Con el tiempo, la Corporación extendió su acción desde sus áreas tradicionales de la educación hacia nuevos temas, el urbanismo y vivienda, la salud, la gestión pública y la justicia. La Corporación tenía una línea editorial para publicar libros, documentos de trabajo y la Revista de *Estudios Sociales* (desde 1973). Los miembros directivos de la Corporación tenían estrechos vínculos con la Democracia Cristiana³⁹.

El Centro de Desarrollo Jurídico Judicial (CDJ), creado en 1987, con su propia personalidad jurídica desde 1994, fue una filial especializada de la Corporación de Promoción Universitaria en el área del Derecho y la Justicia, y tuvo un importante papel en las reformas. Su objetivo general fue estudiar y reflexionar sobre los temas jurídicos de mayor relevancia y participar activamente en el proceso de modernización del sistema de administración de justicia en Chile. Los propósitos específicos de su intervención fueron la capacitación de jueces, la difusión de investigaciones académicas y la promoción de reformas modernizadoras del sistema de administración de justicia. Entre ellas, la Reforma Procesal Penal tuvo un lugar destacado. El Centro tuvo un destacado rol en la difusión de las reformas a nivel nacional e internacional, en la capacitación de jueces, abogados y policías en los contenidos del nuevo sistema.

Las principales áreas de trabajo desarrolladas por el Centro fueron capacitación e investigación. En el área de capacitación se discurrió una estrategia para incorporar

³⁸ No se incluirá en este apartado las corporaciones y fundaciones de derechos humanos, porque todas ellas son tratadas después, como organizaciones de derechos humanos. Las organizaciones incluidas en este apartado nacieron como corporaciones o fundaciones desde un primer momento.

³⁹ Urzua 2000, 124.

el tema de la modernización de la justicia en forma permanente, ensayar metodologías y realizar un nuevo diseño institucional que en definitiva se asentaría en Chile. En el área de administración de tribunales, diversos estudios, consultorías y proyectos pilotos proponían mejorar la gestión de los tribunales. En el área de Acceso a la Justicia, se apoyaba el trabajo de las corporaciones de asistencia judicial y la introducción del tema de la resolución alternativa de conflictos, la mediación en particular. El Centro fue la primera organización que organizó eventos sobre este tema y comenzó con la capacitación sistemática de mediadores.

Al comenzar sus actividades como grupo de trabajo, el Grupo de Derecho estuvo integrado por abogados y académicos provenientes de la propia CPU y de facultades de derecho de destacadas universidades del país, la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Católica, Universidad Católica de Valparaíso y Universidad Diego Portales⁴⁰. El Grupo de Derecho promovió la investigación y los debates sobre la cultura jurídica chilena, la docencia y organizó reuniones de difusión⁴¹.

En el Grupo de Derecho se analizaba la formación legal, se debatía en relación con la promoción del acceso de la población a la justicia, la capacitación de operadores del sistema de administración de justicia, se elaboraban propuestas para mejorar la justicia criminal, se proponían actividades orientadas a la profesionalización y modernización de la gestión administrativa de los tribunales, y se cultivaba una masa crítica de personas e instituciones interesadas en el desarrollo del sistema jurídico y judicial.

El CPU-CDJ fue un referente relevante, un lugar de encuentro para personas y corrientes de diferentes tintes políticos. Cabe destacar la importante función de los seminarios como instrumentos que vinculaban las inquietudes académicas con las políticas públicas; en efecto, ellos daban la oportunidad de relacionar temas especializados, tales como la enseñanza del derecho y la formación de los jueces,

⁴⁰ Entre ellos, el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Francisco Cumplido, quien sería Ministro de Justicia del primer gobierno de la Concertación. Más tarde integró este grupo el destacado magistrado Hernán Correa de la Cerda, Director del Instituto de Estudios Judiciales y Presidente de la Asociación Nacional de Magistrados. La participación de este magistrado marcó el inicio de las buenas relaciones que en el futuro mantendría CPU con el Poder Judicial.

⁴¹ Por ejemplo, el seminario de 1988 sobre la cultura jurídica en Chile, en el que los jueces y ministros de Corte se reunieron para intercambiar experiencias. Este seminario marcó un hito importante: giró en torno de un documento base, en el que el profesor Agustín Squella expuso doce hipótesis relativas a la cultura jurídica interna del país. Estas hipótesis fueron comentadas por académicos de diversas universidades. A este seminario siguieron otros encuentros, organizados en la década de 1990, en el contexto de la gestión de la Reforma Procesal Penal.

con inquietudes sobre la estructura del sistema judicial y su relación con el entorno político y estatal que empapaba la discusión en Chile⁴².

El Centro tuvo alianzas con entidades nacionales e internacionales para poder sacar adelante sus proyectos: la USAID y la cooperación alemana para el desarrollo; el Ministerio de Justicia; la Asociación de Magistrados y el Instituto de Estudios Judiciales; la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y la Fundación Paz Ciudadana, entre otros.

En calidad de un logro del Centro cabe consignar el impacto de los encuentros organizados desde fines de la década de 1980 y sus publicaciones. Así pudo acceder a la ejecución de un ambicioso proyecto financiado por la cooperación internacional⁴³. Para la ejecución del proyecto trabajó una relación con la Asociación Nacional de Magistrados y el Instituto de Estudios Judiciales, los más importantes referentes gremiales de los jueces chilenos. Asimismo vinculó en sus actividades a académicos jóvenes de gran preparación y proyección, quienes pasarían a ser co-gestores de la Reforma Procesal Penal, y entabló una alianza con la Fundación Paz Ciudadana (FPC), capaz de obtener el apoyo de un importante sector empresarial chileno y por su capacidad de difundir los proyectos. De este modo, otro logro destacable fue la co-gestión de la Reforma.

Con la gestión de la Reforma Procesal Penal, el Centro dio un salto en la forma de gestionar políticas públicas en el área de justicia: mayor cercanía empírica, trabajo participativo y técnico de alta calidad, multidisciplinariedad, diseño político sofisticado, incorporación de medios de comunicación social y de operadores del sistema en las fases de génesis e implementación. Por primera vez, una ONG acompañaba integralmente todo un proceso de reforma pública en Chile, desde su diseño, tramitación parlamentaria, hasta la primera fase de su implementación.

Del trabajo del CPU-CDJ surgió el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), organización de horizonte regional en el continente, con una destacadísima participación en los procesos de modernización a partir de entonces⁴⁴.

⁴² Urzua, 1998, 130-131.

⁴³ El proyecto más relevante, titulado *De capacitación, formación, perfeccionamiento y política judicial*, recibió un generoso aporte de Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

⁴⁴ Información sobre sus actividades, proyectos y aportes en www.cajamercas.org

b) Fundación Paz Ciudadana

Fundación privada, sin fines de lucro, creada en 1993 por la gestión de un empresario influyente en los medios⁴⁵. Definió su misión como el cultivo, análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sustentaban la convivencia social, sin exclusiones políticas, religiosas o de otra naturaleza. Su objetivo central era llegar a ser un referente nacional en temas seguridad ciudadana y de prevención de la delincuencia, por medio de diagnósticos, estudios y propuestas específicas y difusión. Sus líneas de actividad eran la seguridad ciudadana, drogas y prevención de la delincuencia. El interés en la justicia penal nació a partir de su interacción con las organizaciones que co-gestionaron exitosamente la Reforma Procesal Penal, proceso del cual derivaron, en buena medida, parte de sus objetivos y forma de trabajo. Los propósitos específicos, instrumentales, para alcanzar el objetivo central, consistían en inducir políticas públicas a través de estudios y alianzas con organizaciones e instituciones, para que otros las fuesen implementando, promover cambios en las normas legales, y ganar influencia en la opinión pública. Destacó su actividad de formación de opinión pública mediante campañas y programas específicos, el fomento del espíritu crítico para avanzar en los cambios institucionales, y actividades de capacitación en municipalidades y colegios.

Durante su primer período de existencia, en la primera mitad de la década de 1990, definió las siguientes áreas y líneas de trabajo: modernización del sistema judicial, especialmente en materia criminal; modernización del sistema penitenciario, especialmente en lo referido a rehabilitación de los reclusos; modernización del sistema policial; combate a la drogadicción y al narcotráfico; investigaciones, diagnóstico, análisis y propuestas de reformas legislativas e institucionales; estudio de experiencias comparadas y recopilación de estadísticas, siempre en temas relacionados con la violencia, delincuencia y drogadicción; encuentros, seminarios, talleres, mesas redondas, etc.; difusión a través de campañas por los medios de comunicación escrita y audiovisual⁴⁶.

Entre sus recursos y capacidades, la Fundación obtuvo el apoyo de la empresa privada para conseguir auspicios⁴⁷. Su Consejo Directivo estaba presidido por el empresario Agustín Edwards, el propietario de el periódico *El Mercurio*, empresario de las comunicaciones, y seis otros empresarios, ex ministros y

⁴⁵ Fue creada después del secuestro del hijo del empresario A. Edwards, dueño del periódico *El Mercurio*. Ese periódico posee una importante participación en el mercado de los medios de comunicación a nivel nacional.

⁴⁶ Urzua, 1998, 125.

⁴⁷ A diferencia de los medios habituales de financiamiento de las ONGs, básicamente proyectos de cooperación internacional o financiamientos directos vía gobierno, FPC obtenía la mayor parte de sus recursos a través de donaciones de empresas nacionales..

académicos. Tenía un Consejo Asesor compuesto por personas relevantes de diversos sectores⁴⁸. Asimismo, contaba con una alta resonancia gracias al apoyo del periódico *El Mercurio* y de otros medios de comunicación. Disponía de un buen equipo de investigadores estables y buena gerencia; siete investigadores de planta y otros contratados a medio tiempo, por proyecto (investigadores asociados). Para proyectos muy específicos, se contrata gente de afuera. La Fundación tenía relaciones con otras organizaciones de investigación, por ejemplo ADIMARC para encuestas e información empírica para la construcción de índices de delitos.

Todas las capacidades indicadas, unidas a las de su gerencia, dieron lugar a que la Fundación desempeñara un rol esencialmente político en el proceso de gestación y posicionamiento de la Reforma Procesal Penal, y en los proyectos posteriores que asumió. La Fundación tenía una capacidad de lobby muy eficiente, no sólo con sectores del empresariado y de la derecha política del país, pues era capaz de introducir temas en la agenda política del gobierno y contribuir a sacarlos adelante.

Los tipos de intervención eran secuenciales, con seguimiento en el tiempo. En los estudios se comenzaba con exploraciones y se avanzaba, aumentando el grado de precisión, hasta llegar a ser una autoridad reconocida en la materia en los medios nacionales. De este modo, se podían hacer propuestas muy específicas y fundamentadas sobre los temas, y propuestas alternativas a las de cualquier organización pública⁴⁹.

En su forma de trabajo, el Directorio decidía sobre proyectos propuestos por la Gerencia. La mayoría de éstos eran financiados por los empresarios, pero también se obtenía recursos de fundaciones internacionales. Una característica en la forma de trabajo era la interdisciplinariedad, resaltando la incorporación de enfoques económicos en materias judiciales. De allí surgieron aportes concretos en temas como los costos de delinquir, reformas en la gestión y administración de servicios públicos, o un sistema unificado de estadísticas criminales. En todas estas actividades, la Fundación actuaba asociada con las entidades públicas relacionadas, ya sea de la administración central, servicios públicos como Carabineros o Gendarmería, o entes autónomos como las Municipalidades. Otra de las características diferenciadoras del trabajo de esta ONG era su cercanía a los medios

⁴⁸ Empresarios, ex ministros de estado de la Concertación de Partidos por la Democracia, figuras políticas relevantes de la Concertación, de la Alianza por Chile y de otros partidos de la oposición, representantes de las ONGs.

⁴⁹ Un buen ejemplo fueron los estudios sobre penas: primero un sondeo, se estudiaba en qué estaba Chile sobre el tema y en qué estaban otros países, y se organizaba un seminario (1997); después, se realizaba un segundo estudio, más acabado, que iba al meollo de los problemas, y se estudiaban las medidas aplicadas en países tales como Gran Bretaña, Estados Unidos y España, y se comparaba con Chile (1998); y así, sucesivamente, se iban acotando temas y haciendo propuestas (años 2000, 2001).

de comunicación masiva y su constante preocupación por tener presencia en la opinión pública.

El trabajo se hacía con base en proyectos anuales y la constitución de equipos de trabajo en torno a los mismos. La Fundación daba gran importancia a la investigación empírica. Los proyectos y las propuestas eran el resultado de una gran actividad de recopilación de información. Los estudios realizados se basaban en información estadística como principal criterio (medida) para saber si algo era bueno o malo. Se viajaba a otros países para investigar y para ello se buscaba patrocinios, por ejemplo de las embajadas, fundaciones internacionales, organizaciones de gobierno, entre otros. Se trabaja con información confiable⁵⁰.

En su metodología, la Fundación buscaba espacios donde se pudiese hacer propuestas, en relación a su tema central. Comenzaba por realizar investigaciones serias, con gran cantidad de información empírica. Declaraba su propósito de dar el primer paso en el tema, junto a otras organizaciones, y después dejaba la implementación a otras instituciones⁵¹. En caso de estudios más aplicados, se comenzaba con experiencias piloto y después con grandes instituciones, y finalmente se hacían propuestas para todo el país. Con base en la metodología indicada, la Fundación hizo propuestas en las siguientes materias: Reforma Procesal Penal; vinculación del sector privado con la gestión y administración de cárceles y creación de centros de trabajo en las cárceles; modernización de Gendarmería; reforma en la justicia juvenil.

⁵⁰ Para introducir propuestas en la agenda pública, la Fundación detectaba la demanda, preguntando primero si el problema existía. Después se realizaban estudios rigurosos, con investigación empírica y comparada. Se recopilaba información sobre propuestas de otros países, se evaluaba si eran aplicables en Chile. Por ejemplo, si en un país desarrollado se tenía una determinada solución para resolver problemas de naturaleza similar a los chilenos, ¿era aplicable a Chile?, ¿cuáles eran los métodos que se ocupaban? Desde un comienzo se sabía que no se implementaría los modelos de igual modo que en otros países. Se entraba en debates con organizaciones especializadas y actores políticos, por ejemplo en la investigación sobre drogas se estudiaba países que habían sido exitosos en el tema de la prevención, se trabajan estadísticas, niveles de consumo, se consideraba la investigación que había en Chile, y las políticas de gobierno de reducción del consumo. En el tema específico de las drogas se priorizaba el estudio de casos de países latinoamericanos, por ser realidades similares a la chilena. No era posible adoptar soluciones de países como Holanda o Alemania, porque a juicio de la Fundación se alejaban demasiado de idiosincrasia chilena. En tema penal, se diagnosticaba situaciones externas para saber en qué países se habían resuelto los problemas; por ejemplo, en el sub-tema carcelario, Gran Bretaña y Estados Unidos tenían modelos aplicables. De la observación sobre lo que se había hecho en esos países, se comparaba con problemas de Chile, se estudiaba bien, y finalmente se proponía.

⁵¹ Así realizó la primera encuesta sobre el consumo de estupefacientes con el CONASE, dependiente del Ministerio del Interior. Después el CONASE siguió haciendo las encuestas.

La Fundación compró la patente de Mac Graf en Estados Unidos para su aplicación en una campaña masiva de prevención y seguridad ciudadana en Chile (Campaña de don Graf en 1997, 1998 y 2000).

Algunos de los proyectos específicos de la Fundación el año 2001 fueron los siguientes: Plan de Comuna Segura con el Ministerio de Justicia y doce comunas piloto, cuyo objetivo fue la constitución de consejos de seguridad para el financiamiento y la realización de proyectos de seguridad⁵²; trabajo en prevención de drogas con el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE)⁵³; proyecto piloto con colegios donde había alto consumo de drogas⁵⁴; proyecto de información preventiva con la Facultad de Medicina de la Pontificia Universidad Católica de Chile⁵⁵; estudio sobre violencia y delincuencia para diagnosticar grados de violencia juvenil y formas de intervención⁵⁶; evaluación para la reforma penal⁵⁷; estudios sobre policías⁵⁸. Había estudios realizados con otras instituciones, en temas de interés común, cuando había complementariedad⁵⁹.

⁵² Distintas organizaciones y personas podían presentar proyectos para obtener fondos y realizarlos (juntas de vecinos, clubes deportivos, carabineros, etc.). Por ejemplo, una comuna presentaba al Consejo un proyecto sobre iluminación. En esta línea había numerosos proyectos parciales en seguridad ciudadana, tales como eliminación de sitios eriazos, control de botillerías, de control sobre la venta de drogas, y relativos a otros problemas varios que afectaban la seguridad.

⁵³ Se elaboró un manual del profesor y un manual del alumno, para personas de 7 y 8 básico. En este proyecto participó también el Ministerio de Educación, y fue financiado con fondos del gobierno.

⁵⁴ Se seleccionaba colegios con alto consumo y se desarrollaba programas piloto de prevención. Si resultaban, se aplicaba a todos los colegios de Chile. El problema de las drogas era tan grave que los mismos colegios tenían gran interés por participar en el programa piloto.

⁵⁵ Se elaboraban fichas informativas para padres, con el objetivo de informárseles cómo abordar el tema y prevenir que sus hijos cayeran en ese círculo. Las fichas se repartían por medio de periódicos como *El Mercurio*.

⁵⁶ El estudio mostró relaciones entre delincuencia y deserción escolar por falta de expectativas, baja rentabilidad, problemas económicos, entre otros. Debido a esto se comenzó a estudiar la deserción escolar y la violencia. Sobre la deserción se estudiaban las políticas exitosas en Europa, con la interrogante ¿cómo han hecho para reducir la deserción?, después se contrastaba con las iniciativas en Chile, y finalmente se elaboraba una propuesta para el gobierno.

⁵⁷ Diagnóstico sobre deficiencias de los tribunales, efectos de rebajas de penas, con análisis de costos que debía hacer el delincuente antes de decidirse a cometer un delito. Desde esa lógica se argumentaba sobre las penas por cometer delitos. La Fundación consideraba que las penas debían ser altas.

⁵⁸ Se investigaba la experiencia de administración de policías en varios países, se comparaba, se evaluaba y se proponía.

⁵⁹ Por ejemplo, el Gerente de la Fundación, Carlos Valdivieso, hizo un estudio con el Ministerio de Justicia y el Centro de CPU- CDJ sobre análisis de costo-beneficios de la Reforma Procesal Penal (1996); otro trabajo, con otra institución, sobre la gestión del sistema penal oral en

La difusión y las relaciones públicas eran tareas relevantes para el cumplimiento de los objetivos. La Fundación producía boletines informativos que se enviaban a gente y organizaciones que pudiesen intervenir en los temas de su interés, en el gobierno, empresarios, miembros de Cámara de Diputados. En el Boletín se mostraba como se hacía los estudios para que las instituciones discutieran y decidieran si implementarían. El trabajo con los medios de comunicación consistía en reuniones con representantes de radios y canales, donde se explicaba, y ellos decidían si participan o no. El año 2000, se creó un Programa Marco que firmaron Joaquín Lavín y Ricardo Lagos en sus campañas presidenciales, lo que dio lugar a realizar muchas actividades con el Gobierno.

La Fundación experimentó una marcada evolución en el tiempo, en cuanto a sus temas y la forma de aproximarse a ellos. Partió sin un espacio claro de trabajo, y tuvo que ir ganándoselo con esfuerzo. Sus primeras acciones giraron en torno a la violencia como tema en general, pero sin que hubiese en su interior una visión clara sobre el fenómeno y las mejores alternativas para afrontarlo. En cuanto a las acciones, ellas fueron fundamentalmente seminarios y encuentros. A partir de 1993 se aproximó al CPU-CDU y a la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, se asoció en la gestión de la Reforma Procesal, se consolidó y pasó a ser un actor relevante en el diseño y ejecución de políticas públicas. Cabe subrayar la relación de la Fundación con la Reforma, no sólo por ser importante para ganar consensos, sino también por ser determinante para las definiciones institucionales posteriores de la Fundación. Paralelamente, la Fundación fue adquiriendo grados mayores de independencia, gracias a una mayor institucionalización y a una campaña de obtención de financiamiento que le permitió incorporar aportes de un número mayor de instituciones y personas.

La política de alianzas consistió en actuar con contrapartes, hacer estudios que se presentaban al Ministerio de Justicia, a la Corte Suprema, a la Corporación Administrativa del Poder Judicial, al Ministerio del Interior. El primer estudio sobre Penas comenzó con el apoyo de la Seidel Stiftung, y después se hizo uno mayor con el Ministerio de Justicia⁶⁰. De Carabineros se recibían las estadísticas delictuales y se realizaba investigación sobre policías. Con UNICEF se tomó contacto para desarrollar el tema del sistema de justicia juvenil. Los planteamientos de UNICEF coincidían con los intereses y las capacidades de la Fundación y de allí se generó la alianza. Se tomaba contacto con embajadas para comenzar con los

Buenos Aires y en Córdoba con la Corporación Administrativa del Poder Judicial y CPU- CDJ se estudió el sistema penal oral en otros países, y se publicó el documento *Consideraciones sobre la Gestión del Sistema Penal Oral en Estados Unidos en el Estado de California* (1996).

⁶⁰ El Ministerio era una fuente de mucha información relevante, disponía de departamentos especializados.

estudios, obtener financiamiento, viajar a los países, comprar libros, y todo ello era un gran negocio de promoción. La prensa y los medios eran actores clave para la difusión, y por lo tanto se realizaban alianzas con radio y televisión. Para el financiamiento se recurría a diversos aliados, tales como fundaciones internacionales y nacionales, empresas.

La Fundación llegó a ser un referente en el tema de prevención y seguridad, y sus propuestas eran cada vez más contundentes, específicas, claras y fundamentadas. Tenían la ventaja de ser propuestas alternativas altamente competitivas, influyentes y aplicables. Otro gran éxito fue haber sido una de las instituciones reconocidas como gestora de la Reforma Procesal Penal. La participación de la Fundación y el apoyo de *El Mercurio* generaron consensos sobre la necesidad de la Reforma.

La Fundación tuvo experiencias interrumpidas, básicamente por altos costos, dificultades con las contrapartes institucionales o la impracticabilidad de las propuestas en Chile. En mediación, una experiencia de formación debió ser interrumpida por los altos costos y la forma de actuar de los representantes del Ministerio de Educación, burocratizada y celosa.

c) Corporación de Desarrollo Formación Jurídica para la Acción, FORJA⁶¹

La Corporación FORJA fue una organización especializada en el tema de la justicia y la ciudadanía que se desprendió de la ONG el Canelo de Nos (1986) y comenzó a funcionar en 1989 como grupo de estudios profesionales. En 1993 elaboró su propio estatuto, quedando con el doble estatus de ONG y de Corporación.

Su objetivo central era la promoción de la participación de la ciudadanía en la justicia, porque ésta era entendida como justicia para todos y realizable por todos. La premisa básica era que el conocimiento del derecho en la gente influiría en las condiciones de vida y en el desarrollo potencial del ciudadano y por lo tanto era un elemento central para la democracia y la participación.

La Corporación FORJA buscaba el aporte financiero de diversas instituciones para acciones influyentes en sus áreas programáticas. La Corporación enfatizaba la justicia en participación y promovía el incremento de la participación vía acciones y controles en el ámbito de la justicia. Los propósitos específicos adoptaban la forma de líneas de trabajo o áreas programáticas: extensionismo jurídico y justicia local, participación y ciudadanía y acciones de interés público, participación

⁶¹ Aquí se incluye la Corporación FORJA propiamente tal y algunas iniciativas locales que se han desarrollado a partir de sus intervenciones.

ciudadana por la probidad y transparencia. Desde esas líneas, la Corporación trabajaba en educación ciudadana y formación de opinión pública.

Forja funcionaba por áreas temáticas, cada área con un coordinador, un equipo de trabajo de dos a tres personas y sus proyectos; área de estudio y de proyectos, área de administración, finanzas y recursos humanos, área de comunicación y difusión⁶², entre otros.

El extensionismo jurídico pretendía ser una expresión del voluntariado socio-jurídico a nivel comunitario para alcanzar la meta de la justicia para todos, y consistía en dotar de herramientas a los sectores más desprotegidos para que defendieran sus derechos. Cada organización de extensionistas trabajaba según sus posibilidades en consultorías, charlas comunitarias y campañas cooperativas. Los profesionales del extensionismo iban a las localidades alejadas para atender junto a otros las consultas y apoyar a las comunidades. En general, ellos trabajan en siete grandes temas de difusión: derechos humanos, legislación laboral, legislación social, derecho penal y derecho del medio ambiente. Había extensionismo jurídico especial para los discapacitados y se creó una organización gremial en el Área Metropolitana, gracias a un fondo del Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN). El extensionismo de género incluía capacitación, difusión de material y conocimientos sobre derechos de las mujeres. Con el concurso de otras organizaciones, Forja producía *Guías de Acción de Justicia*, materiales para la práctica del extensionismo jurídico⁶³.

El programa de Formación en Ciudadanía y Medio Ambiente, financiado con recursos del Fondo de las Américas, intervenía con una estrategia de defensa de derechos ciudadanos en los temas medioambientales, haciendo uso de tecnologías informáticas para facilitar la coordinación, las comunicaciones y la capacitación a lo largo del país⁶⁴. Adicionalmente, en relación con las intervenciones indicadas, FORJA ejecutaba un proyecto de difusión de los contenidos de la Reforma Procesal Penal en la comunidad, en regiones.

En la Corporación FORJA, cada área programática tenía sus colaterales en red, y así todos los programas estaban coordinados. Las áreas temáticas debían destinar tiempo y recursos para cubrir las demandas de otras áreas. La Corporación fue co-

⁶² La organización de FORJA fue el resultado de un proceso de evaluación y de planificación estratégica que se hizo en 1999, con la asesoría de la Fundación Simón de Sirene.

⁶³ Volúmenes con temas de educación y el tratamiento de casos para apoyo de la acción; por ejemplo ¿qué hacer en caso de defunción? ¿de delito?, ¿para constituir una sociedad comercial?, ¿cómo solicitar pensión de invalidez?. En los volúmenes temáticos se usaba fichas, donde había información sobre situaciones recurrentes. Este material de apoyo se enriquecía por el conocimiento acumulado a partir de la experiencia de las mismas asociaciones y de las consultorías. Adicionalmente, la Corporación publicaba el Boletín *Ciudadanía en Acción*.

⁶⁴ Comenzó en Puerto Natales, en la XII Región, y se difundió en otras regiones.

fundador del Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, que se constituyó el 2001 bajo el título Chile Transparente. Esta iniciativa requirió esfuerzos y recursos, y el equipo de un área de trabajo se ocupaba de ello.

El Programa de Acciones de Interés Público realizaba investigación y acción. En ese campo había mucho que hacer en la perspectiva de las ONGs y de las entidades de apoyo, y la Fundación Ford estaba promoviendo esa línea de trabajo.

La Red Abogados del País (RAP), creada en 1998, con el concurso de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y del Colegio de Abogados de Santiago, reunía más de 40 personas en la Región Metropolitana, quienes disponían de horas de libre disposición para la asistencia jurídica, ofrecer charlas, elaborar informes en derecho, patrocinar, entre otros. El proyecto se inscribía en la línea del voluntariado socio-jurídico profesional, en paralelo con la línea ya indicada del voluntariado social (comunitario) de los extensionistas. En relación a las actividades de RAP, se propuso a la Corporación de Asistencia Judicial de Santiago hacer un programa piloto para mejorar el sistema de las prácticas de los estudiantes de derecho. El programa consistió en actividades destinadas a acercar estudiantes e informar. Incluía una capacitación sobre los problemas más frecuentes con que se encontrarían en las prácticas, una formación ética, con testimonios de personal y gente atendida por las corporaciones.

La Corporación entró en alianzas con diversas entidades locales, regionales, nacionales e internacionales, gubernamentales y extra-estatales, con el objeto de obtener financiamiento y trabajar en conjunto: Fundación Ford (desde 1996), Transparencia Internacional, Fondo de las Américas, Fundación Andes, Fundación Nacional para la Superación de la pobreza, Colegio de Abogados, Programa de Asistencia Jurídica del Ministerio de Justicia, FONADI del Ministerio de Planificación Nacional, gobiernos provinciales y municipalidades, entre otros.

- Asociación de Dirigentes Extensionistas Jurídicos de la V Región Valparaíso, Los Andes, San Estaban, Putaendo, Limache.

La iniciativa tuvo su origen en la convocatoria que realizaron FORJA y la Unión Comunal para la capacitación socio-jurídica y la instalación de consultorios jurídicos vecinales gratuitos en la parte alta de Valparaíso. El objetivo central de la acción era acercar a las personas de escasos recursos a la justicia y a los beneficios que en éste ámbito el Estado les podía entregar. Para ello se realizaban labores de orientación, asesoría y ayuda para los consultantes, en todas aquellas materias de interés judicial. Entre las actividades realizadas destacaba la atención de aproximadamente 6000 consultas individuales y la asesoría a 10 comités de allegados. Respecto a los derechos ciudadanos, la asociación buscaba entregar a

otros dirigentes sociales los conocimientos adquiridos y difundir esta experiencia⁶⁵.

- Asociación de Extensionistas de San Francisco.

Desarrollaba el proyecto de implementación para salas de atención de consultorios jurídicos vecinales en la VI Región, Comuna de Placilla. La iniciativa tenía el propósito de capacitar a diversas asociaciones de extensionistas de la VI Región en materias jurídicas. Una vez capacitadas, las asociaciones realizaban un trabajo de atención en los consultorios jurídicos vecinales populares de la Comuna. Dicho trabajo tenía el propósito de facilitar el acceso igualitario a la justicia a través de la información, orientación y difusión de derechos sociales y políticos fundamentales⁶⁶.

- Asociación de Extensionistas de Orientación Jurídica Metropolitana.

Organización comunitaria funcional con personalidad jurídica, cuyos integrantes estaban capacitados en el derecho civil, laboral y de procedimiento. Buscaba mejorar el acceso a la justicia de la población de menores recursos y fomentar la participación ciudadana a través del conocimiento y del ejercicio de sus derechos y deberes. Asesoraba a 1500 personas en problemas relativos a herencias, conflictos laborales y derechos de familia y capacitaba a 100 usuarios en aspectos legales⁶⁷. Operaba en las comunas de El Bosque, Cerro Navía, la Pintana, María Pinto, Curacaví y Melipilla.

- Asociación de Extensionistas Jurídicos de Curacaví (2000)

La Asociación surgió de capacitaciones realizadas por la Corporación FORJA, apoyada por municipios, consultorios de salud, el Ministerio de Vivienda, EMOS y la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza. Comenzó con una capacitación en temas socio-jurídicos con un grupo de líderes sociales comunitarios de Curacaví. Posteriormente tenía el objetivo de brindar servicios de mediación. La Asociación gestionó comités de allegados, comités para el agua potable y un Comité de Salud. Se proyectó la habilitación de una oficina en la localidad de Cerrillo, en dependencias de la Parroquia, para lo cual se contaba con el financiamiento de FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social del Ministerio de Planificación Nacional)⁶⁸.

⁶⁵ CPP 2001, 74.

⁶⁶ CPP 2001, 104.

⁶⁷ CPP 2001, 291.

⁶⁸ CPP 2001, 262

-Centro Comunitario Jurídico- Social de Melipilla

Desarrollaba el programa de “Extensionistas Jurídicos de Melipilla” (2001). La organización recibió el apoyo de la Corporación FORJA. En los consultorios jurídicos, los extensionistas atendían necesidades de información y asesoría de personas y organizaciones en aspectos socio-jurídicos y favorecían la resolución pacífica de conflictos entre los vecinos. Apoyaban y fomentaban la constitución y el desarrollo de organizaciones y ofrecían servicios para gestionar ante las autoridades beneficios, trámites de todo tipo y recursos. Asesoraban en la elaboración de cartas de presentación, en la confección de estatutos, definición de objetivos y trámites de legalización, y daban orientación en casos de conflicto con alguna autoridad o empresa. Entre las organizaciones atendidas se encontraban sindicatos de temporeras, la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, el Centro de Padres y Apoderados, el Centro de Alumnos, clubes deportivos y comités de allegados, entre otros. Inicialmente se ofrecían los servicios en cuatro sectores de la comuna, y luego se continuó en las casas y en los lugares de trabajo.

d) Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza

En 1995, la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FNSP), continuadora del Consejo del mismo nombre, inició sus actividades dotada de una institucionalidad para la gestión de programas sociales. La Fundación era una organización social privada sin fines de lucro, ocupada con los intereses de las personas que vivían en condiciones de vulnerabilidad y exclusión social. El área de Estudios y Coordinaciones Temáticas y el Programa de Servicio País daban especial atención a las comunidades rurales y sus inquietudes en materia de justicia⁶⁹.

La Fundación quería generar una opinión pública más sensibilizada y comprometida con la lucha para la superación de la pobreza. A través de sus programas pretendía que los universitarios y profesionales fueran más consientes de este desafío e hicieran un aporte.

Los recursos y las capacidades principales eran el voluntariado, los profesionales de Servicio País. Las fuentes de financiamiento eran diversas: presupuesto público, instituciones privadas, Fundación Andes, Fundación Ford en programas de ciudadanía y gestión local.

Desde 1997, la Fundación trabajó junto a la Corporación FORJA en el programa "Acciones Ciudadanas por la Justicia y la Democracia", cuyo objetivo era la formación jurídica de dirigentes sociales en el territorio de las comunas con

⁶⁹ *Justicia Loca, l Municipio y Comunidad*, 7.

mayores dificultades de acceso a la justicia⁷⁰. Los extensionistas eran capacitados por profesionales Servicio País en siete temas básicos: familia, bienes, herencia, trabajo, ciudadanía y justicia comunitaria, políticas sociales, seguridad social, y en materias específicas de relevancia local o regional⁷¹. Los profesionales hacían el monitoreo y mantenían la actualización de conocimientos. El proceso de formación partía con una convocatoria local, la selección de personas con liderazgo comunitario, la capacitación de un año.

La Fundación aplicaba un conjunto de criterios para seleccionar comunas e intervenir: deficiencias en el acceso a la justicia, baja capacidad de atención del sistema público, asistencia jurídica gratuita, lejanía de tribunales y de otras instituciones de administración de justicia, falta de información y de orientación jurídica, existencia de localidades y centros poblados que justificara el funcionamiento de consultorios jurídicos vecinales, compromiso formal y apoyo de los municipios, existencia de al menos 15 a 25 personas interesadas por la capacitación, condiciones en la comuna para mantener un equipo profesional encargado de la capacitación y el monitoreo. Constatada la existencia de esas condiciones por parte de un profesional, la Fundación, FORJA y la Municipalidad respectiva discutían la factibilidad de desarrollar el programa.

La Fundación cultivaba alianzas con los gobiernos locales. En el nivel local, los municipios aportaban la infraestructura necesaria para las capacitaciones. A nivel nacional, la Fundación trabajaba con aliados para obtener recursos, celebrar convenios. Los principales aliados en el área de la justicia eran la Corporación FORJA, la Asociación Chilena de Municipalidades, el Instituto de Jueces de Policía Local, el Hogar de Cristo y el Colegio de Abogados. Asimismo, la Fundación mantenía alianzas con universidades, tales como la Universidad Austral y la Universidad de Blas Cañas.

El principal éxito de la Fundación fue su posicionamiento a nivel local y nacional. Con la infraestructura y los subsidios municipales implementaba sus

⁷⁰ Básicamente se trataba de una capacitación en materias legales para entregar asesoría y orientación gratuita a los habitantes, a través de consultorios jurídicos vecinales, socialmente reconocidos y organizados como Asociación de Extensionistas Jurídicos; Acciones Ciudadanas por la Justicia y la Democracia. Documento Guía. FORJA-FNSP, 4.

⁷¹ Durante la etapa de formación, ellos realizaban prácticas de atención de casos con preparación metodológica para el fichaje de las consultas y un adecuado registro. Los materiales educativos eran elaborados, actualizados y proporcionados gratuitamente a cada extensionista por la Fundación y la Corporación FORJA. Una vez concluida la capacitación, aquellos que aprobaban formaban una asociación y consultorios jurídicos vecinales en las localidades, y con apoyo municipal atendían y asistían a los habitantes de la comunidad respectiva. Los problemas sin solución eran derivados a la Corporación de Asistencia Judicial, el Departamento Social Municipal, la Inspección del Trabajo, el Registro Civil, el Instituto de Normalización Previsional, entre otros.

iniciativas y generaba credibilidad. Las principales dificultades radicaban en la falta de recursos humanos, de forma permanente. Los costos de inversión eran altos y los resultados lentos.

e) La Morada

Corporación desde 1994, una de las Organizaciones no Gubernamentales más antiguas especializada en temas de género y de justicia. Su objetivo central era contribuir a superar la discriminación en la práctica y en los discursos para lograr más igualdad y democracia. Lo hacía sumando conocimientos teóricos al análisis de la realidad. Los ejes temáticos, en torno a los que trabajaba e intervenía eran los derechos humanos de la mujer y la ciudadanía. Se trataba de vincular los progresos del derecho internacional con las normas domésticas, y con distintos actores involucrados en la defensa y promoción de los derechos.

La Morada tenía capacidades y recursos para alcanzar sus objetivos. Contaba con un área de ciudadanía y derechos humanos, donde se entraba directamente al tema de la justicia. Además, apoyaban este trabajo otras áreas que cumplían sus propias tareas: cultura y comunicaciones para dar a conocer pautas y dispositivos culturales favorables para la subordinación; área de salud mental, derechos sexuales y reproductivos, que trabajaba con base en la premisa que la discriminación era un problema que se originaba en todos y cada uno; una radio de mujeres que buscaba tener audiencia crítica y democracia, más que ser feminista.

El personal tenía experiencia internacional, lo cual era clave para el desarrollo de los complejos temas que se abordaba ⁿ⁷².

Los propósitos específicos de las intervenciones de la Morada consistían en hacer tomar conciencia que hay instrumentos para defender derechos, influir en el cambio de normas en la dirección del derecho internacional, trabajar con casos de donde se aprendía, publicar resultados. Todos estos propósitos respondían a la convicción que sólo se podían hacer andar las cosas, en el sentido de mejorar, si había varias fuentes y estrategias, que los temas debían ser abordados de forma integral y no parcial. En definitiva, se trataba de actuar en todos los escenarios donde se veía que podía haber resultados en la afirmación de los derechos humanos de la mujer.

Los contextos internacionales y nacionales influían en sus propósitos e intervenciones, ellos favorecían la sintonía entre las actividades de la Corporación

⁷² Por ejemplo, Lorena Frides egresó de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, vivió en el extranjero, trabajó cinco años en el tema en Ecuador, donde detectó que el uso de instrumentos internacionales en defensa de los derechos humanos era débil, y con esa experiencia se sumó a la Corporación La Morada.

y el interés de la opinión pública⁷³. El contexto político de la transición ejerció una fuerte influencia, porque quedaban pendientes numerosos desafíos y había muchas posibilidades de intervención, quedo en evidencia la falta de conciencia de las propias mujeres sobre sus derechos y la persistencia de visiones conservadoras.

En el área de Ciudadanía y Derechos Humanos, donde se abordaba específicamente el tema de la justicia, una forma de intervención consistía en elaborar un discurso crítico desde el propio sistema jurídico, desde las normas e instituciones, con el supuesto que todo este espacio estaba cruzado por la subordinación del género femenino y la discriminación. Otra forma consistía en participar en instancias internacionales para promover la innovación local de las leyes, instituciones, jurisprudencia y el marco jurídico. Se hacía un seguimiento de los tratados internacionales, se ofrecía capacitación a organizaciones de mujeres sobre sus derechos, también capacitación a operadores del sistema judicial, y se realizaba actividades de extensión. En definitiva, todo apuntaba a profundizar el marco de derechos humanos de la mujer, como una estrategia para la construcción de la ciudadanía. Por otra parte, la Morada ofrecía atención y orientación legal, en parte con el propósito de construir casos emblemáticos a ser presentados en instancias internacionales.

Al igual que numerosos estados del mundo, el Estado chileno firmó convenciones internacionales de derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y de no discriminación (1966 en adelante). Por lo tanto, los gobiernos presentaban informes sobre la situación de esos derechos en sus países, pero también podían hacerlo las ONGs y entregarlos a las instancias creadas por las convenciones para tales efectos. Desde 1988, la Corporación producía informes anuales sobre la situación de los derechos de las mujeres en Chile y actuaba junto con otras organizaciones para que el país suscribiese tratados internacionales que sirvieran de ayuda para la defensa de los derechos de la mujer⁷⁴.

La Morada disponía de un centro de atención legal mantenía convenios con otras ONGs y con municipalidades y desarrollaba campañas de difusión para que las mujeres presentaran sus casos. Los costos eran moderados, más bajos que el

⁷³ Cuando temas relacionados con las mujeres aparecían en los medios a propósito de coyunturas internacionales que abrían una agenda en Chile, así ocurrió con el encuentro Mundial de Beijing en 1995.

⁷⁴ Desde el 2000, la Morada trabajaba por la ratificación del Protocolo del Pacto de CEDAU (Convención Interamericana sobre toda forma de Discriminación que el gobierno de Chile suscribió, pero que el Congreso no ratificaba. Junto a organizaciones estatales, tales como el SERNAM y la Cancillería, se publicitaba sobre el tema para convencer al Congreso sobre la idea de legislar. También se trabajaba por un Código Penal Internacional, porque se trataba de una iniciativa universal con elementos claves respecto a las garantías de los derechos humanos de las mujeres; por ejemplo sobre tipificación de delitos, composición de las cortes, etc.

promedio del mercado. En este espacio se generaba la posibilidad de encontrar casos emblemáticos. Si el caso era considerado muy relevante, entonces adicionalmente se informaba por radio para influir en la opinión. Algunos casos llegaron a ser presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, junto a otras ONGs⁷⁵.

Por otra parte, el trabajo con estudiantes en práctica tenía el propósito de influir en las escuelas de derecho; la Morada interactuaba con la Universidad Arcis y con la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

Desde 1996, la Corporación realizaba capacitaciones y actividades de extensión. La capacitación para la sociedad civil consistía en la difusión de conocimientos de los derechos y de los mecanismos para la protección de los mismos. La capacitación para jueces apuntaba a introducir la perspectiva de género en la administración de justicia. En el proceso de promoción de identidad de género, quienes capacitaban ilustraban sobre las dinámicas que llevaban desde la negación hasta el reconocimiento⁷⁶. Se partía por observar que era un proceso que comenzaba en el propio lenguaje. La Morada operaba con una perspectiva feminista que consistía en deconstruir el lenguaje en el derecho, mostrar que no era tan objetivo como se suponía, tanto en el contenido de las normas como en la práctica judicial⁷⁷. Las capacitaciones apuntaban a la formación de un núcleo de mujeres favorables al cambio⁷⁸. Los seminarios y las actividades de extensión tenían la importante función de poner en diálogo a distintas personas que pudiesen tomar parte en los procesos de decisión⁷⁹. Con los auspicios de la Fundación Ford,

⁷⁵ Uno de ellos fue el caso de la píldora anticonceptiva en caso de emergencia, cuya venta era prohibida por el Poder Judicial. La presentación del caso se hizo junto a FLACSO, el Foro de Derechos Sexuales, Mench Prosan, entre otros. Con este motivo se convocó a todas las ONGs de Derechos Humanos y de Mujeres.

⁷⁶ En los estudios se observaba que en algunos casos había discriminación normativa, que numerosos jueces daban interpretaciones discriminatorias a las normas y no consideraban las convenciones internacionales en sus argumentos. Los abogados, por su parte, no invocan normas internacionales para la defensa.

⁷⁷ La Morada trabajaba con las experiencias personales de gente involucrada, por ejemplo las propias juezas que eran capacitadas. Se promovía la toma de conciencia de la discriminación que se practicaba en la vida diaria. Se argumentaba que había un sistema construido sobre esas bases y todo ello se reproducía en el ámbito judicial.

⁷⁸ Con los jueces se usaba monitoreo para saber si después de la capacitación las sentencias cambiaban.

⁷⁹ El año 2000 se realizó un seminario en Valdivia con funcionarios de la Corte de Apelaciones, con la invitación de académicos, por ejemplo de la jurista Cecilia Medina, y también personalidades internacionales. El año 2001 se realizó un seminario en Valparaíso, en relación con la Asociación de Magistrados, con la participación de la Cancillería, académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales (Cecilia Medina), personas que trabajaban

la Morada publicaba libros, donde se argumentaba en torno a las relaciones de poder en la sociedad y en el Poder Judicial.

La Morada mantenía numerosas alianzas nacionales e internacionales, con organizaciones representativas de diversos sectores: Fundación Ford que brindaba apoyo desde 1996 para un programa ciudadano de diálogo nutritivo y compartido sobre los derechos humanos; IWRAW, organización norteamericana que trabajaba con los derechos humanos de mujeres en el sistema internacional; CEJIL (Centro de Justicia Internacional para Latinoamérica) en calidad de socio; CAUCUS (Cabildo por la Justicia de Género) que agrupaba a ONGs de todo el mundo para cooperar y el trabajo en red; Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM); División de Derechos Humanos de la Cancillería; Asociación de Magistrados para intervenir en el Poder Judicial⁸⁰; parlamentarios del Partido Socialista y del Partido por la Democracia (PPD), especialmente quienes tenían inquietud por los temas internacionales, asuntos de género, de salud y de familia; Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, cuyos académicos eran interlocutores con trabajos ligados a temas de interés público, a través de prácticas de los estudiantes y de sus interacciones con CEJIL, y también del Foro de la no Discriminación; las universidades Arcis y Academia de Humanismo Cristiano, donde la Morada era convocada para presentar producción jurídica en temas de género, y con quienes se trabajaba en tema de las prácticas; ONGs de mujeres, tales como REMOS (Red de Mujeres de Organizaciones Sociales) que agrupaba a organizaciones de mujeres de todo el país.

A través de sus diversas formas de intervención, la Morada enfatizaba el fenómeno de la discriminación en normas y comportamientos, y su principal éxito consistió en lograr hacer tomar conciencia a las ONGs sobre el tema. Entre las tareas pendientes de la Corporación, una buena estrategia para el trabajo con los jueces era un asunto de alta prioridad.

f) Centro de Estudios Públicos (CEP)

El CEP nació en 1980, auspiciado por algunos sectores empresariales chilenos, con el fin de convertirse en líder de opinión. El Centro quería influir en la opinión pública a través de una amplia gama de propuestas y estaba organizado en base a áreas de discusión⁸¹. Como medio de difusión, el Centro publicaba la revista

con el tema de los derechos indígenas. El año 2002 hubo un seminario programado con el SERNAM para capacitar a sus funcionarios en los temas de género.

⁸⁰ Se descubrió que la relación era más fecunda que hablar con una gran autoridad, por ejemplo con el Presidente de la Corte de Apelaciones.

⁸¹ Entre las que se encontraban: modernización del Estado, financiamiento político, gestión; educación básica y media, universitaria marginalmente; programa de opinión pública con

Estudios Públicos, documentos de trabajo, boletines, realizaba seminarios y conferencias de prensa. El Centro tenía un Consejo que se auto-generaba y trabajaba con un staff permanente de investigadores. El presupuesto era financiado por aportes de empresas privadas (75%), fundaciones, tales como la Fundación Ford (20%) y aportes individuales (5%).

En el área de la justicia, el gran aporte del Centro fue la publicación *Proposiciones para la Reforma Judicial* (1991). Este texto tuvo el objetivo puntual de diagnosticar y realizar propuestas, ya que existía la percepción de que la justicia era arcaica y no funcionaba bien. El texto fue una iniciativa puntual que surgió desde propio Centro de Estudios y buscaba servir de referente para el futuro, y no se pretendía dedicación especial para la Reforma a partir de texto. En este sentido, los primeros pasos no iban enfocados a lo penal en particular, sino al sistema de administración de justicia en general. La idea del trabajo se agotaba en eso, quienes lo realizaron no eran investigadores del CEP⁸².

El texto *Proposiciones para la reforma judicial* sirvió de referente para un conjunto de temas, tales como recurso de queja, juzgados de menores, trabajo jurisdiccional, escuela judicial, Corte Suprema. Además, el Centro participó en distintas publicaciones en torno al Poder Judicial, alrededor de nueve desde 1990.

G) Centro de Estudios para el Desarrollo (CED)

El Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) era un centro interdisciplinario de investigación y asesoría sobre temas públicos. Nació en 1981 como una instancia político-técnica para realizar aportes a la democracia y a la gestión pública. Entre sus investigadores, el Centro contaba con académicos universitarios.

Esta organización tenía un área de estudios de seguridad ciudadana, centrada en el tema de la policía. Se investigaba, se organizaban charlas y presentaciones. Había un proyecto de tipo comparado en varios países de América del Sur, financiado por la Fundación Ford. En el proyecto se trabajaba con investigadores de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, por ejemplo se les incluía en discusiones sobre relaciones entre policías y jueces y el control del uso de la fuerza. De estas iniciativas surgió la publicación *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior, Controles sobre el uso de la Fuerza*, (Santiago, 1997).

encuestas; programa internacional de estudios sociales; extensión docente, círculos de formación de estudiantes universitarios; desigualdad de ingresos en Chile; regulación de la Economía, remodelación de la ciudad.

⁸² Lo que se buscaba era generar un espacio de conversión. Varios miembros después siguieron en el tema, por ejemplo Carlos Peña, José Luis Cea, Mario Verdugo, entre otros.

Entre 1998 y el 2000 se gestionó un proyecto sobre reforma judicial en Argentina, Brasil, Perú y Argentina, con el CELS como contraparte. Uno de los temas de interés era el estudio de las facultades de detención de los policías y su uso. En Chile, cuando la detención por sospecha estuvo en la discusión pública, se organizó seminarios nacionales, internacionales y publicaciones. En 1999 se realizó una conferencia en Buenos Aires y un seminario sobre la marcha de la Reforma Procesal Penal.

El CED tenía una amplia red de organizaciones, con las cuales interactuaba. Por ejemplo, en relación a los temas de investigación ya indicados, desarrolló en conjunto con la Fundación Libertad y Desarrollo un proyecto para estudiar el funcionamiento del sistema de justicia. Se impartía cursos para investigadores jóvenes de Chile, Colombia, Perú y Brasil.

h) Instituto Libertad y Desarrollo

Fundado en 1990, el Instituto se dedica al análisis de los asuntos públicos. Contaba con siete programas: económico, social, político, legislativo, medio ambiente, comunicaciones), integrados por investigadores que combinaban su formación académica con el conocimiento de las tareas de gobierno. Esto daba lugar a la realización de diagnósticos y la presentación de propuestas concretas de políticas públicas. Sus formas de intervención consistían en estudios, seminarios y foros, asesorías dentro y fuera de Chile, contacto con legisladores, autoridades de gobierno, dirigentes políticos y empresariales. En temas judiciales, el Instituto desarrollaba investigaciones de forma esporádica, independiente y con contrapartes especializadas, por ejemplo la Fundación Paz Ciudadana sobre seguridad pública y justicia.

IV.4 GREMIALES

a) Colegios de Abogados de Chile A.G. y de Valparaíso

El Colegio de Abogados de Chile nació en 1928 y pasó a ser una asociación gremial en 1981⁸³. Su objetivo era promover los intereses de sus asociados, y funcionaba con una mesa directiva y comisiones: tributaria, ética, Poder Judicial, asociación gremial, relaciones internacionales, medio ambiente, acceso a la justicia, arancel.

El Colegio de Abogados de Valparaíso participó en capacitaciones para preparar en la Reforma Procesal Penal, junto a la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, la Universidad Católica de Temuco y el Departamento de Estudios del Ministerio de Justicia. Además tuvo una intervención en la Comisión de la Reforma Procesal Penal de la V Región, en la que también tomó parte el Presidente de la Corte de Apelaciones, el SEREMI de Justicia, el Registro Civil, el Servicio Médico Legal, Gendarmería, las facultades de derecho de la región y el SENAME.

b) Instituto de Estudios Judiciales

El Instituto de Estudios Judiciales fue creado en 1988, al alero y como extensión de la Asociación de Magistrados de Chile, y reunía a jueces de todo el país, miembros del escalafón primario. Desde 1990, contaba con autonomía y el Instituto se financiaba con las cuotas de sus miembros. El objetivo original era el desarrollo de iniciativas que contribuyeran a la formación y al perfeccionamiento de los jueces. Después incluyó actividades de investigación, formación y difusión.

Sus recursos y capacidades consistían en ser una organización representativa del 85 al 90% de los jueces chilenos, y poseer recursos propios, aunque muy escasos. Tenía cinco funcionarios contratados, un Director Académico, un Consejo Directivo que manejaba las grandes líneas de acción del Instituto, compuesto por siete personas representativas del Poder Judicial⁸⁴.

⁸³ El Decreto Ley N° 406 de la fecha 19 de Marzo de 1925 creó el Colegio de Abogados, Luego, la ley N° 4.409 de 8 de Septiembre de 1928 con su reglamento de fecha 15 de Abril de 1935, estableció en forma definitiva el sistema de la abogacía colegiada, la que duró hasta la dictación del Decreto Ley N° 3.621 de 1981, el que estableció que todos los colegios profesionales tendrán el carácter de asociaciones gremiales y pasarían a regirse por las disposiciones del Decreto Ley N° 2.757 del año 1979.

⁸⁴ Presidido por un Ministro de la Corte Suprema con participación de un Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, el Presidente de la Asociación de Magistrados, y el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Andrés Bello.

El Instituto era la única instancia especializada para la actividad regular de capacitación y el perfeccionamiento de jueces, antes de la creación de la Academia Judicial (1994). Después, el Instituto continuó gestionando cursos para la propia Academia. Además participó en actividades de capacitación en las regiones donde fue introducida la Reforma Procesal Penal.

Las formas de intervención del Instituto incluían, además de la capacitación, actividades de estudio de interés para los jueces, consultorías y publicaciones. El Instituto tuvo un rol relevante en la gestión del proyecto USAID que administró la Corporación de Promoción Universitaria, el cual dio por resultado el proceso de Reforma Procesal Penal. Por medio de los estudios de monitoreo del proceso de implementación, el estudio y la discusión de nuevas reformas en el campo laboral, tributario, para control de gestión de tribunales, en relación a visitas inspectivas (diseño de una nueva estructura de visitas inspectivas), entre otros, el Instituto mantuvo su actividad. Cabe destacar también la organización de reuniones sobre temas de debate con diputados, jueces, abogados y profesores que trataban de facilitar el diálogo y el análisis colectivo en torno a temas en los cuales esos actores intervenían.

El Instituto publicaba anualmente la revista *Cuaderno Judicial*; a veces aparecían dos números por año, lo que dependía del financiamiento. Los temas judiciales eran tratados desde la perspectiva doctrinaria, por ejemplo la función de garantía (1998,1999), las drogas y el sistema penal (1999), entre otros. El tema de la Reforma Procesal Penal recibió amplia cobertura en la Revista, porque se quería socializar el nuevo sistema penal entre los jueces. Además se publicaba una cartilla trimestral con información sobre las actividades.

Otra forma de intervenir consistía en la organización de pasantías para estudiantes de derecho en las cortes de apelaciones, con el objeto de incrementar la comprensión de la sociedad civil sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia. En ellas participaban estudiantes de las facultades de derecho de 4 y 5 año, de todo Chile. Ellas consistían en la asistencia de los estudiantes a la Corte de Apelaciones de Santiago, donde observaban el trabajo práctico de los jueces. Un juez iba explicando, y los asistentes se quedaban dentro en el momento de la deliberación. Estas actividades se desarrollaban por la mañana, y en la tarde se impartían clases con profesores especializados.

En la génesis y la trayectoria del Instituto influyeron los contextos históricos. Nació durante el gobierno de la Junta Militar, un período con serias restricciones de todo tipo, donde numerosas personas no tenían espacios oficiales para poder manifestar sus inquietudes y puntos de vista, y buscaban escenarios fuera de las organizaciones formales para poder hacerlo. El Instituto fue un espacio generado

por jueces chilenos que compartían esa inquietud⁸⁵. Algunos miembros del Instituto participaron activamente en el proceso de modernización de la justicia durante los dos primeros gobiernos de la Concertación, con una destaca actuación en algunas instancias de reflexión y el debate. Entre 1990 y 1995, todos los proyectos de reformas del sistema de administración pasaron por el Instituto.

En el período 1994-1996 se produjeron cambios de contexto relevantes para la marcha del Instituto. La muerte del presidente fundador dejó un vacío importante, y la Academia Judicial pasó a tener la tarea de la capacitación de los jueces. El Instituto perdía su función de formar jueces y debía encontrar un modo para insertarse en el nuevo contexto. Entonces se generan nuevos proyectos. El Instituto continuó con la actividad de capacitación de jueces y elaboró proyectos de investigación judicial, pero con poco financiamiento.

Para sus intervenciones, el Instituto se relacionaba con el Ministerio de Justicia, las facultades de derecho de todo Chile, las comisiones del Senado y de la Cámara de Diputados. Todo se formalizaba por medio de la Corte Suprema.

c) Centro de Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago

El Centro fue creado por la Cámara de Comercio de Santiago, en 1993, con el propósito específico de ofrecer a la comunidad empresarial métodos adecuados y expeditos para la resolución de las controversias propias del ámbito comercial. El objetivo central consistía en fortalecer la justicia arbitral y de mediación, promover la resolución pacífica de conflictos para favorecer el mundo de los negocios y de la justicia en general. Con la mediación, se pensaba, los tribunales de justicia se dedicarían a trabajar en los grandes temas penales, aquellos en los cuales el mundo empresarial o de los litigios no participaba⁸⁶.

El Centro promovía la legislación del sistema de mediación y conciliación institucional, porque en Chile había grandes vacíos. En tiempos de la Ministra Soledad Alvear (1995-1999), el Centro presentó un documento con propuestas para la reforma de la justicia arbitral⁸⁷, y el año 2001 un proyecto al Ministerio de Justicia, con el fin de vincular más la legislación local con la legislación

⁸⁵ En particular Hernán Correa de la Cerda, quien lo dirigió durante un largo período de tiempo. Ellos estaban motivados por causas de derechos humanos, y crearon una organización donde pudieron tratar estos y otros asuntos con autonomía.

⁸⁶ Los dirigentes del Centro compartían la impresión que la mediación y el arbitraje eran sistemas que ayudarían a usar más eficientemente los recursos, ahorrar costos, y con ello descargar el sistema de justicia para que cumplierse sus tareas propias.

⁸⁷ Este documento daba un reconocimiento formal al arbitraje institucional y proponía regulaciones.

internacional⁸⁸. Otro propósito consistía en difundir las actividades de mediación y arbitraje por medio de cursos en las universidades, capacitaciones, seminarios, charlas, y publicaciones.

El Centro contaba con personas con amplia experiencia y conocimientos en el tema⁸⁹, un Consejo Directivo integrado por destacadas personalidades del mundo empresarial, legal y académico⁹⁰.

La estrategia del Centro consistía en conseguir árbitros competentes, desarrollar una política de presencia en entidades corporativas relevantes, promover proyectos legislativos y presentarlos al gobierno, tener buenos métodos de difusión, tales como el sitio Web, una publicación sobre fallos arbitrales, formar y capacitar en el tema⁹¹.

Las formas de intervención del Centro consistían en practicar el arbitraje en forma institucionalizada, lo cual implicaba, entre otros, los siguientes beneficios: respaldo de carácter administrativo, profesional y ético; contar con un cuerpo de árbitros y mediadores integrado por destacados profesionales, especialistas en distintas materias; reglas de procedimiento aplicables al arbitraje y a la mediación para facilitar los procesos; tarifas transparentes que permitían conocer en forma anticipada los costos de un arbitraje o mediación; infraestructura adecuada para la realización de audiencias.

El Centro tenía una política de alianzas nacionales e internacionales, contactos con personalidades en otras organizaciones, representantes de entidades empresariales, del Colegio de Abogados, de la Cámara de la Construcción, de la Sociedad de Fomento Fabril SOFOFA, entre otros. Además mantenía relaciones con otros centros de mediación y arbitraje del país: Centro de Arbitraje y Mediación de la V. Región⁹², Centro de la Cámara Chileno Norteamericana de Comercio (1999) para relación entre empresas chilenas y estadounidenses, Centro de Arbitraje AIDA (Asociación Internacional de Asegurados), Centro de Mediación de la Corporación de Asistencia Judicial del Área Metropolitana, Centro de Mediación Familiar del Ministerio de Justicia (en Santiago y en Valparaíso). También trabajaba con universidades: el Programa CREA de la Facultad de

⁸⁸ Existía un modelo de Naciones Unidas y los países debían ir adecuando sus legislaciones.

⁸⁹ Su Presidente, Carlos Jorquera, era abogado, académico, con estudios de postgrado en el extranjero.

⁹⁰ Representantes del Colegio de Abogados, de los seguros, del sistema financiero nacional, de la Cámara Chilena de la Construcción, de la Confederación de la Producción y el Comercio, entre otros.

⁹¹ El sitio Web facilitaba el acceso a reglamentos procesales, listas de árbitros y mediadores, cláusulas tipo de mediación y arbitraje, noticias, estadísticas y otras informaciones de interés relacionadas con los métodos alternativos de solución de controversias.

⁹² Creado a partir de un programa con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),

Derecho de la Universidad Católica de Temuco, cuyos miembros se capacitaban en el Centro; la Universidad Adolfo Ibáñez con un programa de educación en resolución de conflictos, mediación y negociación; la Pontificia Universidad Católica de Chile para el desarrollo de proyectos conjuntos; la Universidad de Chile; la Universidad Diego Portales. Estas relaciones con las universidades se traducían en posibilidades de desarrollar cursos, módulos, charlas, entre otros. Con el Ministerio de Justicia se organizaba diversas actividades, tales como eventos y publicaciones. A nivel latinoamericano, el Centro tenía interés por formar una asociación de cámaras de comercio con centros de mediación. Se participaba en la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial, creada por la Organización de Estados Americanos, también en la Asociación Iberoamericana de las Cámaras de Comercio. El Centro interactuaba con la American Arbitrage Association y la Cámara de Comercio Internacional de París, la cual disponía de una Corte reconocida en todo el mundo.

En una década de existencia, el Centro acumuló experiencia en arbitrajes y mediaciones en el área comercial y tenía la capacidad para convocar numerosas personas e instituciones en torno a su proyecto. Además se había logrado celeridad en los arbitrajes y los casos sometidos a su consideración demoraban entre seis y doce meses en quedar resueltos⁹³.

El Centro mostraba de un modo práctico que era posible trasladar los conflictos comerciales y de otro tipo, no penales, al arbitraje privado, dejando bajo la responsabilidad del sistema de justicia estatal más bien la justicia penal especializado.

d) Centro de Arbitraje y Mediación V Región de la Cámara Regional del Comercio y la Producción Valparaíso A. G.

El Centro fue creado por la Cámara Regional de Comercio y de la Producción de Valparaíso A.G., en 1999 por un convenio entre el BID y La Cámara de Comercio Regional. Tenía por finalidad administrar los arbitrajes y mediaciones nacionales e internacionales que se le sometían, designar árbitros y mediadores cuando las partes así lo hubiesen pactado.

Los propósitos específicos del Centro consistían en ofrecer un servicio de administración de procedimientos arbitrales y de mediación, difundir métodos alternativos de resolución de conflictos y capacitar a la comunidad jurídica empresarial. El Centro administraba los arbitrajes y mediaciones que se le sometían, daba asistencia y asesoría para el desarrollo de los procedimientos respectivos, mantenía nóminas de árbitros y mediadores, elaboraba estudios e

⁹³ Un arbitraje por vía judicial duraba en promedio dos años

informes sobre cuestiones relativas al arbitraje y las mediaciones comerciales, tanto en el ámbito nacional como internacional; presentaba ante los poderes públicos proposiciones y sugerencias; mantenía relaciones con organismos e instituciones nacionales y extranjeras vinculadas al arbitraje, la conciliación y la mediación.

El Centro tenía un Consejo General designado por el Directorio de la Cámara Regional del Comercio y la Producción Valparaíso A.G., con participación de destacadas personalidades de la región.

La forma de trabajo del Centro consistía en realizar actividades de mediación y arbitraje, en base a ocho modelos sin apelación, con apelación, de derecho sin recursos, de derecho con recursos, mediación y arbitrador sin apelación, mediación y arbitrador con apelación, mediación y arbitro en derecho sin recursos, mediación de arbitro de derecho con recursos, organizar conferencias, charlas y eventos en el ámbito empresarial, y difundir los métodos alternativos de resolución de conflictos.

El Centro tenía un Foro de Arbitraje (2002), cuyo objetivo era lograr una legislación sobre arbitraje nacional, ofrecía charlas, participación en diversos eventos nacionales e internacionales, realizaba consultorías de asesoría legislativa, tenía convenios de cooperación con diversas entidades nacionales e internacionales, producía publicaciones en los diarios, por ejemplo suplementos especiales en *El Mercurio de Valparaíso*, en el *Boletín de Comercio y Empresa*.

IV.5 DERECHOS HUMANOS

a) Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC)

Como iniciativa de la Iglesia Católica y de otras iglesias, la FASIC nació en 1975 para prestar apoyo a los perseguidos y detenidos políticos. A partir de la promulgación de la Ley de Cultos, en 1999, FASIC pasó a ser una fundación de derecho público. Posteriormente extendió la asistencia legal y medico-psiquiátrica a víctimas de violaciones de derechos humanos. Su objetivo central consistía en la defensa y la promoción de los derechos humanos⁹⁴ y sus actuaciones fueron relevantes en algunos casos de violaciones de derechos humanos ocurridas durante el periodo del gobierno de la Junta Militar. Junto al trabajo con víctimas y a la persecución penal de violaciones a los derechos humanos cometidas, la FASIC promovía la conciencia en los derechos humanos y la defensa en temas de derechos económicos y sociales en comunas chilenas, en relación con los problemas de la pobreza. La organización asumía la defensa de algunos grupos de personas que se sentían menoscabadas en sus derechos básicos⁹⁵.

Las capacidades y recursos de la FASIC consistían en su equipo jurídico constituido por abogados de derechos humanos con experiencia acumulada por haber trabajado antes en la Vicaría de la Solidaridad, organización de la Iglesia Católica particularmente influyente en la década de 1980. Además disponía de un equipo psico-médico que tenía capacidad para atender personas afectadas por el exilio. Otro recurso era su gran prestigio internacional, en organizaciones especializadas de derechos humanos, tales como Amnistía Internacional⁹⁶. Disponía también de un buen centro de documentación que contenía publicaciones propias y expedientes de todos los casos de derechos humanos tratados por la Vicaría de la Solidaridad.

La FASIC realizó intervenciones puntuales que fueron relevantes para avanzar en el esclarecimiento de algunas de las violaciones a los derechos humanos en Chile y para la defensa de derechos humanos de chilenos en el exterior⁹⁷. Un

⁹⁴ Era continuadora del trabajo de la Vicaría de la Solidaridad, creada por el Arzobispado de Santiago y que finalizó sus actividades en 1992.

⁹⁵ Presos en las cárceles, inmigrantes, entre otros.

⁹⁶ Había gran confianza por parte de organizaciones y embajadas sobre los trabajos en derechos humanos, confiaban en los informes del FASIC; ver Valdivieso 2005.

⁹⁷ Numerosos antecedentes del caso Pinochet salieron de los archivos del FASIC, informaciones que se conservaban de tiempos de la Vicaría de la Solidaridad (década de 1980). También intervinieron abogados de derechos humanos vinculados al FASIC ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en relación con los chilenos detenidos en Perú, por ser

acontecimiento de contexto particularmente relevante fue la prisión del General Augusto Pinochet en Londres (1998), pues sirvió para abrir espacios y legitimar acciones en relación a hechos que antes se consideraban inexistentes⁹⁸. Una persona de FASIC participó en la mesa de Diálogo de Derechos Humanos, una instancia creada por el gobierno chileno para buscar acuerdos y soluciones⁹⁹. Otras intervenciones fueron de trabajo con los problemas de los inmigrantes. Además, los profesionales vinculados a FASIC realizaban diversas actividades de capacitación en Santiago y regiones, participaban en seminarios y charlas sobre el tema de la defensa de los derechos humanos y la lucha contra la impunidad.

Las formas de intervención consistían en la atención de casos de violaciones de derechos humanos, auxilio a las víctimas y la persecución penal¹⁰⁰, apoyo técnico en este tema, evaluaciones y publicaciones de estudios, capacitación y documentación. La FASIC continuó la misma política que tuvo la Vicaría de la Solidaridad, no defender causas de sangre. La FASIC produjo numerosas publicaciones sobre derechos humanos, la mayor parte referidas a experiencias directas con casos, disponía de una Revista que abordaba temáticas específicas de los derechos humanos, documentos de trabajo y libros escritos por los abogados y otros investigadores en temas de la mujer, inmigrantes, seminarios sobre impunidad, entre otros.

Junto a la FASIC, en Chile había un grupo de personas que colaboraba estrechamente en derechos humanos, por ejemplo La CODEPU, Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, y la Agrupación de Ejecutados Políticos. La FASIC cooperó también con la Comisión Verdad y Reconciliación y con la Comisión de Retorno.

La FASIC financiaba sus actividades a través de la cooperación de diversas organizaciones nacionales e internacionales, con base en diferentes tipos de proyectos. El Fondo de Desarrollo Social (FOSIS) y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) financiaban un programa de capacitación de mujeres; el

acusados de falta de lealtad con la patria y haber participado en movimientos de guerrilla durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-1998). Se trataba de tres chilenos detenidos por sus vinculaciones con grupos supuestamente implicados en hechos terroristas, arrestados y juzgados sin condiciones básicas del debido proceso.

⁹⁸ Referidas a violaciones a los derechos humanos ocurridas en Chile.

⁹⁹ La Mesa de Diálogo fue una instancia creada en las postrimerías del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), con el objeto de recabar informaciones sobre personas detenidas y desaparecidas durante el período del gobierno de la Junta Militar, acercar las posiciones y dar pasos en dirección a la reconciliación.

¹⁰⁰ Durante un largo periodo de tiempo, las acciones de denuncia por la impunidad fueron una constante. Se luchaba contra iniciativas que dejaron en la impunidad delitos de derechos humanos cometidos en el pasado.

DEFUT, la Conferencia Episcopal Iglesia Católica de la Unión Europea, financiaba otras actividades.

La FASIC y otras organizaciones de derechos humanos contribuyeron al aumento de la conciencia sobre las violaciones de los derechos humanos que se habían cometido en Chile¹⁰¹. Los logros eran paralelos a los progresos acaecidos en el proceso de modernización del sistema de administración de justicia penal y a los descubrimientos sobre casos de detenidos desaparecidos. En relación a la actividad de los abogados de derechos humanos en la defensa de causas, se obtuvo logros por el lado de la justicia militar con los procesados por delitos políticos¹⁰².

b) Comisión Chilena de Derechos Humanos

La Comisión tuvo el propósito de hacer aportes para mejorar las formas de administración de justicia en Chile. Nació en 1976 como una vía concreta de lucha en los tribunales de justicia contra las violaciones de derechos humanos¹⁰³. La Comisión fue una de las organizaciones no gubernamentales que estuvo en la parte frontal del tema mismo de la defensa de los derechos humanos. En el período de transición al régimen político democrático, sus propósitos pasaron a ser colaboración crítica con el Estado, llamando la atención sobre problemas que no se solucionaban, y la ilustración en derechos humanos.

Los recursos y las capacidades de la Comisión disminuyeron con el tiempo. Hasta comienzos de la década de 1990, ella tuvo un gran staff de trabajo compuesto por equipos interdisciplinarios. Posteriormente trabajaban ocho personas y una comisión juvenil. Un recurso muy relevante era el Centro de Documentación, con un archivo completo y un número apreciable de publicaciones¹⁰⁴.

¹⁰¹ En la década de 1990, en las esferas oficiales y no oficiales de los gobiernos de la Concertación, se pensó que el tema de los derechos humanos era algo del pasado, concluido. Pero las organizaciones de derechos humanos, persistentemente movilizaban por la causa. Para los gobiernos de la Concertación fue un tema delicado, convencidos que debía haber intento de justicia y reparación sólo en la medida de lo posible. Pero la tesis fracasó en la práctica, porque los hechos judiciales demostraron que se podía hacer más.

¹⁰² Por medio de los dobles procesamientos de la justicia militar y de la justicia civil, había casos que concluían con dos sentencias, y ello aminoraba la pena.

¹⁰³ Primero hubo un Comité Pro Paz de varias iglesias. Pero el gobierno de la Junta Militar protestó, se deshizo la Comisión y la Iglesia Católica creó la Vicaría de la Solidaridad. Como trabajar al amparo de la Iglesia Católica ayudaba, en tiempos de grandes restricciones, se formó un grupo de abogados que adoptó el nombre de Comisión Chilena de Derechos Humanos.

¹⁰⁴ El Centro tenía expedientes de numerosos casos de detenidos desaparecidos. El material reunido por la Comisión sirvió para la investigación de la Comisión Rettig (sobre tema véase cap. 1).

Originalmente, en la década de 1970, la Comisión nació como una respuesta frente a las violaciones masivas de los derechos humanos que se cometían bajo el gobierno de la Junta Militar. Ese contexto era de restricción de libertades, no había plena libertad de movimiento, de asociación, ni grandes posibilidades de defensa frente a actuaciones de autoridades públicas que violasen derechos humanos. Los tribunales de justicia no estaban procesando adecuadamente las causas que se presentaban y los abogados de la Comisión se propusieron hacer estudios profundos de los casos y presentarlos en las cortes. Ese trabajo estuvo sometido a fuertes restricciones y dio lugar a sanciones¹⁰⁵. En la década de 1990, el problema causado por las violaciones de los derechos humanos mantuvo vigencia, se manifestó una mayor conciencia pública que había serios problemas no resueltos en el país, que se debía progresar. Pero el tema era abordado desde una perspectiva distinta a la que predominó bajo el gobierno de la Junta Militar. En general, las organizaciones de derechos humanos reconocían la legitimidad del régimen político democrático y ellas pasaban a ser colaboradoras de las instituciones del Estado. Pero la falta de resultados en las causas que estaban pendientes producía conflictos. En ese entonces había pocos espacios de debate nacional. Con motivo del caso Pinochet, por ejemplo, cuando dejó la Comandancia del Ejército e ingresó al Senado, hubo reacciones y contra-reacciones acaloradas, pero no un gran debate nacional. El Congreso Nacional no estuvo en condiciones de inducir un debate profundo. Sea porque había restricciones institucionales, sea porque se calculaba o porque se consideraba que se había hecho todo lo posible, la problemática no resuelta del legado de violaciones de derechos humanos persistía. El debate se desencadenó a causa de un hecho externo, cuando se produjo la detención en Londres del General Pinochet y una gran cobertura de los medios en todo el mundo.

Las intervenciones de las organizaciones de derechos humanos estaban focalizadas en la litigación en casos de violaciones de derechos humanos, por hechos que habían ocurrido durante el período de gobierno de la Junta Militar¹⁰⁶. En la década de 1990, la Comisión asumió la función de sensibilizar la conciencia de la opinión pública, pero no fue convocada a trabajar en proyectos de modernización. No tuvo proyectos específicos financiados, y se abocó a tareas de difusión de los derechos humanos en colegios y entre estudiantes. También hubo

¹⁰⁵ Por ejemplo, Jaime Castillo debió partir al exilio en dos oportunidades, fue amedrentado y golpeado. Otras personas, con menor visibilidad, fueron detenidas y torturadas.

¹⁰⁶ La primera gran intervención se produjo, cuando Germán Molina Valdivieso fue detenido y torturado. Después, otros miembros de la Comisión estuvieron presos y fueron torturados, y nuevamente se intervino.

campañas en que la Comisión organizó actividades de capacitación en derechos humanos.

La Comisión cultivó una relación regular con la Dirección General de Prisiones, con el objeto de cautelar por el trato que se le daba a los detenidos. En 1997, con apoyo de la Unión Europea, la Comisión inició un programa de capacitación en derechos humanos para Gendarmería.

Durante el período del gobierno de la Junta Militar, las formas de intervención consistían en el trabajo con casos que eran llevados a los tribunales. Se proporcionaba abogacía en los procesos, se suministraban estudios, se elevaban peticiones a las autoridades. Se trabajaba como lo hace un abogado defendiendo un caso, pero en una situación de anormalidad. Tenían reuniones, donde se planteaban los casos, luego se usaban distintos procedimientos para llevarlos a los tribunales, protestar y elevar peticiones. La Comisión trabajaba sin secreto, y las autoridades políticas del país lo soportaban. Con el tiempo, el gobierno de la Junta llegó a aceptar el hecho, especialmente al final¹⁰⁷. En el período del gobierno de Aylwin (1990-1994), actuando como ONG colaboradora con el gobierno, los abogados tenían reuniones con el Presidente, y le hacían ver sus puntos de vista sobre los problemas que estaban pendientes en derechos humanos.

Con el propósito de poder realizar sus tareas, los abogados de la Comisión entraron en alianza con otras personas y entidades que defendían o defienden los derechos humanos. En la Iglesia Católica, la Vicaría de la Solidaridad resultó ser una gran ayuda para los abogados, una fuente de apoyo para actuar. Otras ONGs dedicadas a los casos de derechos humanos también fueron grandes aliadas. En el período de la democracia, la Comisión fue aliada de los gobiernos de la Concertación, y para el desarrollo de iniciativas o programas a veces se actuaba con otras organizaciones, dependiendo del tema.

Los logros alcanzados durante el período del gobierno de la Junta Militar consistieron en actuar contra violaciones a los derechos humanos, ayudar a gente que lo necesitaba realmente, llevando casos a los tribunales y protestando públicamente. Durante un tiempo, las acciones de la Comisión no despertaron mayor interés para el gobierno, pero poco a poco debieron comenzar a preocuparse del tema. Los informes mensuales de la Comisión documentaron la situación de los derechos humanos en Chile, y se crearon más de 100 comités de base de derechos humanos afiliados a la Comisión.

¹⁰⁷ Uno de los últimos ministros del interior llegó a recibirlos. Asimismo, los miembros de la Comisión tuvieron reuniones con el Gral. Gordon de la Central Nacional de Informaciones (CNI), quien les recibió en varias oportunidades e intercedió por determinados casos.

c) Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo (CODEPU)

La organización nació en 1982, en la lucha contra las violaciones a los derechos humanos en Chile, y en ella colaboraron destacadas personalidades, representantes de diversos sectores¹⁰⁸. El motivo concreto que llevó a la constitución de la organización fue la práctica de los consejos de guerra del gobierno militar para procesar personas que eran acusadas de hacer uso de la violencia. Aglutinó a personas de grupos heterogéneos, tales como trabajadores y profesionales, quienes fueron dejando la organización en la medida que se iban abriendo otros espacios a nivel nacional.

Casi sin recursos, sus capacidades consistían en profesionales que trabajaban ad honorem en el tema (médicos y abogados). Un gran recurso era el centro de documentación, con bastante información y publicaciones internacionales¹⁰⁹.

Los propósitos específicos de sus intervenciones consistían en apoyar a víctimas de violaciones de derechos humanos y llevar los culpables a la justicia. Adicionalmente, CODEPU impartía formación en derechos humanos, para lo cual contaba con materiales educativos. Interesaba la difusión del tema entre profesores, mujeres, y en la educación en general.

El contexto socio-político de su origen fue la crisis económica de comienzos de la década de 1980, el incremento del malestar social y los esfuerzos del gobierno militar por institucionalizar su proyecto. En ese entonces, la lucha se daba contra los consejos de guerra que procesaban opositores al régimen. Había pocos espacios de participación. En la década de 1990, en otro contexto, la lucha se dio por la verdad y contra la impunidad.

Respecto a los tipos de intervención, se actuaba en la persecución penal de los responsables por violaciones a los derechos humanos, prácticas de tortura, litigios contra la impunidad, defensa de las víctimas de violaciones. Durante la década de 1980, el equipo jurídico desempeñó un papel relevante en la defensa de los derechos humanos, centrando su acción en los presos políticos y los torturados. Con la transición a la democracia, en materia de violaciones de derechos humanos siguieron llevando adelante casos, y decidieron no defender grupos que practicaran la violencia.

¹⁰⁸ Fabiola Letelier, quien dirigió la organización durante un largo período de tiempo; Marta Rengifo, quien comenzó participando en el Comité Pro Paz, que luchaba contra consejos de guerra; Fernando Zegers, gente del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y del Partido Comunista. Participaron también destacados abogados.

¹⁰⁹ Tenían documentación detallada sobre los derechos humanos en Chile desde 1984 hasta 1988, la situación de la justicia en las regiones V, VII y X, la “Operación Cóndor” y “La Gran Mentira”. Además, disponían de un organigrama completo de los responsables.

Las formas de intervención consistían en la persecución penal por violaciones a derechos humanos, el auxilio a las víctimas, apoyo técnico (capacitaciones), evaluaciones y publicaciones. Los abogados presentaban a la justicia casos de detenidos desaparecidos y de tortura¹¹⁰. Se defendía a los sobrevivientes, se les apoyaba, y se trabajaba con familiares de desaparecidos. Los médicos que trabajaban ad-honorem daban tratamiento¹¹¹. En el tema de la tortura, se iniciaban querellas. En los casos de querellas penales, se trabajaba con las víctimas, antes de declarar, con el objeto de atenderles y prepararles. En esto actuaba todo un equipo de terapeutas y abogados. Además, los neuropsiquiatras enseñaban a los abogados qué observar para obtener información.

Un equipo de investigación se ocupaba de documentar casos mientras se intervenía. Las informaciones eran enviadas al exterior, a los organismos internacionales que cooperaban. Se realizó también estudios comparados de las comisiones de Verdad y Reconciliación en varios países. Se trabajaba entrevistando gente, actores y víctimas, para ir viendo el peso de las organizaciones. Además se publicaban libros y un boletín bi-mensual, titulado *Derechos Humanos Hoy*¹¹².

Otra forma de intervención consistía en solicitar al gobierno chileno el patrocinio de ciertas iniciativas internacionales. Por ejemplo, se pidió la creación de la Comisión de Verdad y Reconciliación para la Tortura (29 de junio del 2001), y la firma del acuerdo para la participación de Chile en el Tribunal Penal Internacional.

Las actividades de educación en derechos humanos encontraban su origen en la práctica del equipo, y estaban orientadas a trabajadores, profesores y familiares de las víctimas.

En tiempos del gobierno de la Junta Militar se trabajó en alianza con organizaciones de oposición que luchaban por la defensa de los derechos humanos, tales como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), el Partido Comunista (PC), la Vicaría de la Solidaridad, la Comisión Chilena de Derechos Humanos, la FASIC, figuras relevantes de la oposición y organizaciones internacionales. En la década de 1990, se entró en alianza con organizaciones internacionales que apoyaban y ofrecían financiamiento: organizaciones de la

¹¹⁰ Por ejemplo desapariciones y torturas practicadas en la Academia de Guerra Aérea, Tejas Verdes y Villa Grimaldi.

¹¹¹ Ocurrió por ejemplo con el caso Pinochet, en 1998, numerosas personas reaccionaron mal psíquicamente, y necesitaron apoyo.

¹¹² Por ejemplo, *El Libro Páginas en Blanco* (2000).

Unión Europea y de Alemania en particular¹¹³, Amnistía Internacional de Londres, Amnistía de Suecia, organizaciones internacionales contra la tortura (KAT, entre otras), grupos de chilenos residentes en Londres, en Francia, en Suecia y en Alemania, la Sociedad Internacional de Salud y de Derechos Humanos, el Consejo Mundial de Iglesias en Suiza, relatores especiales de tortura, impunidad, reparación, dependientes de Alto Comisariado de Naciones Unidas, el Ministerio de Educación para la difusión de tema en sistema educacional.

La CODEPU logró salvar personas y hacer justicia en 1982, cuando los Consejos de Guerra podían condenar a muerte, ellos se organizaron para defender a los afectados. Todo el movimiento que partió de las organizaciones de derechos humanos, que se apoyó en las agrupaciones de las víctimas, no tranzó en sus principios y su lucha persistente contribuyó al proceso de democratización del país. El CODEPU, junto a la Comisión Chilena de Derechos Humanos y a los abogados de la Vicaría de la Solidaridad tuvieron gran repercusión, y gozaron de un alto prestigio¹¹⁴.

La organización era crítica frente a la actitud de muchos chilenos que querían olvidar y no hablar más de los problemas causados por las violaciones a los derechos humanos. En su opinión, ello generaría un daño colectivo, social y moral. La CODEPU consideró el Informe Rettig como un paso en la dirección de tratar de dar vuelta la página. No lo aceptó, porque de los casos investigados y documentados por el Informe, pocos fueron a la justicia. Más tarde, a propósito del debate que desencadenó la detención de Pinochet en Londres, la Mesa de Diálogo fue interpretada como otro mecanismo para terminar con el tema.

d) Varias organizaciones de Derechos Humanos¹¹⁵

A continuación se incluye una síntesis de varias organizaciones de derechos humanos, las cuales fueron complementarias a las organizaciones y actividades ya tratadas. Básicamente, se trata de organizaciones de protección y promoción de derechos humanos en regímenes de excepción, y también de defensa y promoción de derechos humanos en democracia. Por lo tanto, se incluyen organizaciones que promueven los derechos y el acceso a la justicia de determinados grupos específicos, en los niveles local y nacional.

¹¹³ Una institución alemana relevante para el tema de los derechos humanos, DTE, apoyaba en el trabajo con el tema de recuperar la memoria histórica.

¹¹⁴ Hubo gente que en el plebiscito de 1988 votó por el no, porque no quería ver más violaciones a los derechos humanos.

¹¹⁵ Información extraída de diversas fuentes, en especial de www.derechoschile.com/espanon/interac.htm, 25.02.2003

- Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD)

En los primeros años del gobierno de la Junta Militar, la agrupación nació con el propósito de apoyar a los familiares de los detenidos desaparecidos con los trámites judiciales. Sus objetivos centrales eran exigir que se conociera la verdad sobre cada caso, tanto los antecedentes relacionados con las detenciones y posterior desapariciones, como la disposición de los restos en lugares secretos, exigir la sanción penal y social para todos los que participaron en la detención y la desaparición de sus familiares, el cultivo de una memoria histórica que recogiera y difundiera el significado del Golpe de Estado para Chile, así como la historia personal de cada desaparecido. La AFDD producía un boletín informativo y publicó su historia en un libro, *Un camino de imágenes: 20 años de Lucha de la AFDD*.

- Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos

Inicialmente los familiares de ejecutados políticos participaron en la AFDD, hasta que la especificidad de su problemática motivó crear su propia agrupación, en noviembre 1978. Elaboraron un listado de todos los ejecutados políticos, un importante documento de denuncia. Sus función principal paso a ser de denuncia.

- Amnistía Internacional (AI) -Sección Chilena

Promovía la solidaridad con víctimas de violaciones de derechos humanos. Dentro de Chile, amnistía presionaba al Estado para firmar y aplicar acuerdos y convenios internacionales de defensa de los derechos humanos, y promover la legislación que implicara un avance en la situación legal y constitucional de asuntos relacionados con los derechos humanos. También emprendía iniciativas para la educación en derechos humanos.

- Centro de Salud Mental y Derechos Humanos – CINTRAS

Nació el año 1985 con la finalidad de otorgar asistencia en salud mental a las personas psíquicamente dañadas por la tortura y otras formas de represión política, y efectuó estudios e investigación en ese campo.

- Fundación de Documentación y Archivo de la Vicaría de la Solidaridad

El Arzobispado de Santiago creó la Fundación para mantener los antecedentes y la documentación jurídica de miles de casos atendidos por la Vicaría de la Solidaridad, cuando esa organización concluyó sus actividades, en 1992, así como la documentación de su antecesor, el Comité de Cooperación para la Paz. Su centro de microfilmes, archivo computacional y documentación disponía de una colección bibliográfica de 1,000 títulos relacionados con derechos humanos, 4,000 documentos editados por la Vicaría y recortes de prensa que abarcan el período 1973-2000.

- Instituto Latinoamericano de Salud Mental y Derechos Humanos (ILAS)

Fundado en 1988, se trataba de una organización formada por profesionales de salud mental, cuyo propósito era desarrollar un trabajo solidario clínico de investigación e intercambio, en relación a las consecuencias de las violaciones de los derechos humanos en América Latina.

- Organización de Defensa Popular (ODEP)

Fundada en 1993 con el objeto de defender y promover los derechos humanos, en especial en el periodo posterior a 1990. Entre sus publicaciones se contaba *El Werken* y la Revista *Girasoles*. En 1993 apoyaba la gestión del Centro Cultural Pedro Ortiz. En noviembre 1997 participó en la creación de la Agrupación por la Libertad de los Presos Políticos, y colaboraba con la mantención del sitio Web de los presos políticos chilenos.

- Servicio Paz y Justicia - SERPAJ Chile

Un grupo de cristianos laicos creó SERPAJ Chile en noviembre de 1977, como centro ecuménico y humanista para la promoción de la no-violencia. Durante el gobierno de la Junta Militar, SERPAJ organizó escuelas de no-violencia y apoyó el Movimiento Contra la Tortura Sebastián Acevedo. Posteriormente, SERPAJ Chile tuvo trece oficinas regionales, cuyas líneas de acción incluían talleres sobre militarismo y democracia y promoción de la objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio.

- Centro de Atención a Mujeres y Niños que viven violencia intrafamiliar en Tragüñ.

El organismo responsable era una organización de la Iglesia Católica, el Hogar de Cristo. El Centro promovía la protección de los derechos de las mujeres y niños que eran víctimas de violencia intrafamiliar severa, cuando existía un alto riesgo vital o daño emocional. Con un tratamiento terapéutico de alrededor de nueve meses, el Centro trabajaba para que la familia se recuperara emocionalmente, internalizara sus derechos y tomara conciencia de las causas y consecuencias de la violencia¹¹⁶.

- Colectivo de Mujeres de la Araucanía

El Programa fue una iniciativa que nació para articular las organizaciones de mujeres de la comuna, con el propósito de generar un espacio para la discusión de temáticas afines. Al mismo tiempo, el colectivo buscaba constituirse en una instancia local de formación, capacitación y apoyo para las mujeres de la comuna que eran víctimas de violencia intrafamiliar. Dentro de sus logros destacó la

¹¹⁶ *Caminos de Innovación en ciudadanía*, Pág. 79.

elaboración de un documento con propuestas y la realización de encuentros comunales en torno a la violencia intrafamiliar y la protección de derechos.”¹¹⁷

- Fundación de Protección a la Infancia Dañada por los Estados de Emergencia (PIDEE)

Creada en 1979, la Fundación promovía y defendía los derechos del niño y entregaba asistencia médica, psicológica y educacional a menores y jóvenes que habían sufrido directa e indirectamente la represión y la violencia. Además, la PIDEE fomentaba la investigación sobre las consecuencias de la represión en la infancia y en la adolescencia. Principalmente, trabajaba con niños de ejecutados políticos y de retornados. Una de las cosas que más preocupaba a la Fundación es la nueva legislación de responsabilidad juvenil. Con respecto a ella, la Fundación quería que se consultara a la gran mayoría de las organizaciones de la sociedad civil. En cuanto a los contenidos de las discusiones, la Fundación no estaba de acuerdo con que a los jóvenes se les tratase como adultos a los 14 años de edad, en relación con la aplicación de penas. Otra preocupación era el tema de la justicia de familia, la Fundación quería tribunales de familia y un Ministerio de Familia.

Respecto a formas de trabajo, la Fundación disponía de Centro de Documentación de la Infancia en América Latina (CEDIAL), cuya función consistía en recopilar y organizar información bibliográfica, documental y de prensa en relación con la situación de la infancia, observando como criterio clasificador el articulado de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. El Centro tenía los siguientes objetivos: 1. Mantener un fondo bibliográfico, documental y de prensa, 2. Ofrecer servicios de información en las temáticas relacionadas con los Derechos del Niño, 3. Promover las relaciones interinstitucionales de cooperación con Centros de Documentación de Chile y de América Latina. La documentación cubría temas como maltrato infantil, abuso sexual, trabajo infantil, conflictos armados, niños de la calle, salud y educación. Se publicaba un Boletín que informaba sobre maltrato, el abuso sexual y el trabajo infantil¹¹⁸. La Fundación intervenía como parte en defensa de los derechos del niño, en casos de interés público¹¹⁹. Asimismo, se trabajaba con diferentes ONGs, con el propósito de apoyar a la infancia, y con algunas de ellas se producía un informe alternativo al oficial para las Naciones Unidas¹²⁰. Además, la Fundación

¹¹⁷ CPP 2001, 249.

¹¹⁸ Por ejemplo, la Fundación cooperó con el Juez español Baltazar Garzón, enviándole archivos de los casos de infancia en relación con ejecutados, muertos y desaparecidos.

¹¹⁹ Se presentó una querrela contra A. Pinochet, por los niños ejecutados.

¹²⁰ Cada cinco años, las Naciones Unidas pedía un informe al país sobre la situación de la infancia, en virtud de una Convención de los Derechos del Niño suscrita por Chile. El Ministerio

organizaba seminarios y mesas redondas con otras organizaciones. Junto a otras organizaciones de derechos humanos, la Fundación hacía llegar sus puntos de vista al gobierno y demandaba la creación de un defensor público de la infancia. La Fundación mantenía contactos con organizaciones del sistema de Naciones Unidas, con organizaciones relacionadas con la protección de los derechos de los niños y con gobiernos. El gobierno de Suecia donó un terreno para la sede y el año 2001 se recibió financiamiento de la Universidad de Harvard para preservar toda la documentación de la Fundación. Entre los logros de la Fundación, se cuentan: atención de alrededor 12.000 niños en todo el país, y mantención de ocho sedes en regiones hasta 1992¹²¹. Falta mucho por hacer, por ejemplo no se ha hecho el Código de la Infancia, porque el Ministerio declara no tener fondos. Faltan leyes adecuadas a los derechos del niño, tampoco hay cómo juzgar a los pedófilos.

- Coordinadora Nacional de Personas viviendo con VIH/SIDA

La iniciativa surgió en 1999, cuando tres personas afectadas de SIDA presentaron recursos y medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para acceder a tratamientos antirretrovirales que salvaran sus vidas. Aunque en primera instancia éstos fueron declarados inadmisibles por la Corte de Apelaciones, se consiguió que los recurrentes recibieran sus tratamientos. El año 2000 fueron presentados 21 recursos amparados en un decreto del Ministerio de Salud que definía el VIH/SIDA como una enfermedad de transmisión sexual. Las acciones eran patrocinadas por la organización Vivo Positivo, La Clínica Jurídica de Acciones de Interés Público de la Universidad Diego Portales y el Centro de Justicia y Derecho Internacional. La iniciativa tuvo impacto público, logró sensibilizar a la comunidad sobre las dificultades biosociales de las personas infectadas y sus dificultades para el acceso a tratamientos¹²².

- Fundación Laura Rodríguez

Organización de derechos humanos creada en 1992 para promover la superación de la discriminación, cualquiera sea su origen o causa. Desarrollaba proyectos e investigaciones relacionados con mujeres, indígenas, minorías sexuales, jóvenes, personas viviendo con VIH/SIDA, entre otros. Promovía el fortalecimiento de las organizaciones sociales y coordinaba una Red de Organizaciones Sociales en VIH/SIDA. Edita el periódico *Pares y Nones*.

de Justicia, Mideplan y el SENAME producían el informe oficial, mientras que la Fundación y otras ONGs hacían un informe alternativo.

¹²¹ Las áreas de atención eran las siguientes: Asistencia Social; Atención de Salud Mental; Atención en Salud Física; Psicopedagogía; Apoyo Pedagógico; Talleres Recreacionales Terapéuticos; Programa Especial de Atención a Retornados; Casa Hogar.

¹²² CPP 2001, 242

IV.6 OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES, NACIONALES Y LOCALES¹²³

Este apartado incluye complementariamente información sobre una serie de organizaciones ad-hoc e iniciativas muy puntuales que hicieron contribuciones al proceso de modernización, que estuvieron relacionadas con las acciones e intervenciones de las ONGs en el proceso de administración del sistema de administración de justicia en Chile.

a) Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

UNICEF tenía por principal finalidad promover la protección de los derechos de los niños, ayudar a satisfacer sus necesidades más importantes y otorgarles más y mejores oportunidades para el desarrollo pleno de sus potencialidades. Su objetivo era mejorar la calidad de vida de todos los niños, niñas y adolescentes¹²⁴. Tenía dos mandatos a seguir, la defensa de los derechos del niño y el seguimiento de la Convención de los Derechos del Niño¹²⁵. UNICEF apoyaba el fortalecimiento de las ONGs que trabajaban en infancia. De forma concreta, UNICEF quería que tuviesen mayor capacitación y competencias para estar en condiciones de participar en las políticas públicas.

Los objetivos de UNICEF eran de largo plazo, por ejemplo que se cumpliera lo dictaminado por la Convención. Por lo tanto, sus intervenciones eran de seguimiento de proyectos. Dentro de los programas que desarrollaba en Chile, se encontraban la erradicación del trabajo infantil¹²⁶, del maltrato infantil¹²⁷, la

¹²³ Aquí se incluye excepcionalmente una organización intergubernamental, internacional, por el interés que reviste para el tema de la justicia de menores. También se consideraron algunas organizaciones locales municipales, que en rigor corresponden al área estatal descentralizada, las municipalidades, pero que en la práctica operaban con base en las inquietudes e iniciativas de la población que vivía en las comunas.

¹²⁴ UNICEF estaba presente en 140 países, donde trabajaba en estrecha colaboración con gobiernos, organizaciones sociales, iglesias, instituciones internacionales, personalidades públicas y voluntarios. UNICEF trabaja en Chile en diversas áreas relacionadas con la infancia.

¹²⁵ La Convención es un tratado internacional aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Establecía las normas mínimas que los gobiernos debían aplicar para garantizar la atención sanitaria, educación y protección jurídica y social de la infancia. Contenía los derechos humanos fundamentales de todos los niños, los que se agrupaban en: derechos a la supervivencia, al desarrollo de sus aptitudes físicas y mentales, la protección contra todo aquello que afectara su desarrollo y participar en la vida familiar, cultural y social de su país.

¹²⁶ En Chile, más de 120.000 niños y niñas trabajaban esporádica o permanentemente. Un niño que trabajaba para mejorar las condiciones de vida de su familia y abandonaba la escuela

lactancia materna¹²⁸, la educación¹²⁹, la voz de los niños¹³⁰. En su forma de trabajo, UNICEF incluía reuniones periódicas con representantes del gobierno chileno, en las que se tocaban temas específicos de cooperación que tenían que ver con la modernización de la justicia. Se realizaba análisis de la situación del país y se proponía proyectos para su ejecución.

En el ámbito específico del acceso a la justicia, UNICEF quería que los legisladores favorecieran el respeto y la promoción de los derechos de los niños. Desde 1994, UNICEF promovía reformas legislativas para la vigencia de los derechos declarados en la Convención. UNICEF participó en la gestión de diversos proyectos de ley para la protección de los derechos del niño, responsabilidad de los adolescentes, tribunales de Familia, violencia y trabajo infantil.

Con el Ministerio de Justicia y la Academia Judicial, UNICEF participaba en cursos y capacitaciones para instruir sobre la protección jurisdiccional de los derechos del niño. Se quería que los actores operadores en el sistema de administración de justicia alcanzaran una formación en los derechos del niño, y muy especialmente que los jueces supiesen aplicar tratados internacionales. En las actividades de capacitación y de difusión, UNICEF apoyaba el intercambio de distintas experiencias con las autoridades públicas, y por lo tanto convocaba a autoridades de justicia, tales como el SEREMI de Justicia en Santiago.

UNICEF financiaba algunos programas de gobierno con el propósito de influir en las políticas sobre los derechos de los niños, y actuaba con la policía en materia de infancia y familia. Con algunas ONGs, tales como el Hogar de Cristo y la ONG Opción realizaba trabajo de evaluación, diagnósticos sobre sistemas de rehabilitación o análisis de datos sobre justicia juvenil. UNICEF trabajaba con organizaciones territoriales y municipios, con el fin que los proyectos de desarrollo se generaran desde las iniciativas locales. Patrocinaba un programa de postgrado de

llegaría a ser un adulto poco calificado, con alta probabilidad de mantener en el futuro su condición de pobreza; UNICEF apoyaba acciones para encontrar salidas a este problema.

¹²⁷ En Chile, la mayoría de los niños sufría algún tipo de maltrato en sus hogares.

¹²⁸ Los niños que tomaban pecho tenían menos riesgo de contraer las enfermedades comunes de la infancia. Además, la lactancia favorecía la relación afectiva entre la madre y su hijo, y mejoraba su capacidad intelectual. En 1992, UNICEF en conjunto con el Ministerio de Salud lanzó la iniciativa "Hospital Amigo de la Madre y el Niño".

¹²⁹ En la década de 1990, cerca 38.000 niños abandonaban la educación básica y otros 46.000 jóvenes la educación media. Para garantizar una educación de calidad, UNICEF colaboraba en divulgar experiencias exitosas de mejor gestión escolar, incorporando los derechos del niño en la formación de los profesores, organizando estudios, talleres y debates. De esta manera se quería mejorar el acceso y la calidad de la educación escolar y preescolar.

¹³⁰ UNICEF realizaba encuestas periódicas, apoyaba y favorecía iniciativas de participación infantil, a nivel comunal y escolar. Así, la opinión de los niños podía ser tomada en cuenta a la hora de diseñar los programas y políticas que a ellos les afectaban directamente.

especialización en derechos de niños y adolescentes, donde se impartía formación sobre políticas públicas y derechos del niño, derechos del niño y familia; en la iniciativa participaban las universidades Alberto Hurtado, Andrés Bello y Diego Portales, la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Temuco, la Universidad de la Frontera y su Instituto de Trabajo Social. En el mundo de las ONGs sociales, UNICEF colaboraba con Corporación Opción, el Hogar de Cristo, el Servicio Paz y Justicia, Tierra Esperanza, y PRODEMI.

b) Pastoral Social del Arzobispado de Santiago

La Pastoral promovía actividades que favorecieran la modernización de la justicia chilena, apoyaba iniciativas que surgiesen con esa finalidad.

Regularmente, la Pastoral trabajaba con detenidos en las cárceles, en particular con los presos políticos. En las cárceles chilenas, las personas privadas de libertad estaban en una situación de desamparo y sufrían un muy mal trato. Todo era muy pobre, insalubre, indigno desde el punto de vista de las necesidades de un ser humano. En la medida de lo posible, el propósito específico de la intervención de la Pastoral consistía en mejorar la relación de ellos con la Gendarmería.

En relación con las malas condiciones carcelarias, en 1999 nació la Confraternidad de Familiares y Amigos de los Presos Comunes (CONFAPRECO). Ella llegó a ser un actor que intervenía relevante en los conflictos que se producían en las cárceles, apoyando huelgas y representando peticiones. Sin existir canales muy estructurados, sus miembros se daban representatividad ellos mismos¹³¹. La Pastoral Penitenciaria de la Pastoral Social, logró que Gendarmería aceptara la existencia de la CONFAPRECO y le abriera un espacio de interlocución. De este modo, poco a poco se fue tomando mayor conciencia de la gravedad del problema y del potencial de conflictos graves.

c) Fundación Paternitas¹³²

Fundada en 1991 para prevenir la reincidencia delictual y asistir a las familias de los reclusos durante su permanencia en la cárcel, la Fundación daba acogida a los niños de quienes estaban sin libertad para que se educaran y tuviesen protección en un ambiente familiar, lejos de la violencia, del vicio y de las drogas¹³³. Sus

¹³¹ Su ideólogo fue Manuel Henríquez, quien vivió la experiencia de la cárcel en Chile y trabajaba en beneficio del derecho de los presos. Cuando salió en libertad, Henríquez se vinculó con la Pastoral Penitenciaria de la Iglesia Católica y fue acogido.

¹³² Iniciativa del Cardenal Carlos Oviedo Cavada y del Capellán Mayor de Gendarmería, Padre Nicolás Vial.

¹³³ En la concepción de Paternitas, formar a niños en una vida sana y con valores era la única manera eficaz de obstruir el camino sin vuelta a la delincuencia.

propósitos específicos consistían en trabajar por el fortalecimiento de la familia como una forma de romper el círculo de la delincuencia, educar niños que por su historia personal o el entorno en el que les tocaba vivir estaban en continuo riesgo de ser agresores de la sociedad. La Fundación tenía una Casa de Acogida en Santa Rosa de la Esperanza. En la Casa de Formación Santa Rosa de El Monte, se recibía adolescentes primerizos que salían de centros de detención juvenil y se les apoyaba para no recaer en el mundo delictual. En Gente con Fe, en la comuna de Pudahuel se recibía adultos que salían de la cárcel, y se les proporcionaba asistencia social y religiosa mientras encontraban una ocupación. En conjunto con la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana, La Fundación tenía un Consultorio Jurídico donde se atendía a más de 1.000 personas y sus familias.

d) Centro de Atención a Mujeres y Niños que viven violencia intrafamiliar en Tragün.

El Centro pertenecía a la Fundación Hogar de Cristo y tenía una filial en Valparaíso. El Centro promovía la protección de los derechos de la mujer y de los niños que eran víctimas de violencia intrafamiliar severa, es decir, quienes estaban expuestos a un alto riesgo vital o daño emocional. Con un tratamiento terapéutico de alrededor de nueve meses, se buscaba que la familia se recuperara emocionalmente, internalizara sus derechos y tomara conciencia de las causas y consecuencias de la violencia”¹³⁴.

e) Centro de Protección Infante Juvenil (CEPIJ)

El Centro nació en la segunda mitad de la década de 1990 como un proyecto de la Corporación OPCION. Su objetivo era ser una instancia para rescatar y dar protección a los niños que sufrían violencia y abuso. El Centro trabajaba con niños víctimas de maltrato grave y violencia física. Cuando era necesaria la acción criminal, se requería de la intervención del Servicio Nacional de Menores. El Centro ofrecía protección para interrumpir las dinámicas de maltrato y se financiaba con proyectos. El Centro trabajaba con guardadoras de la protección familiar, hogares o casas donde los niños eran recibidos por 18 meses. Las guardadoras recibían capacitación sobre cómo trabajar con los niños que sufrían maltratos, con sus conductas sexuales y sus familias.

f) Colectivo de Mujeres de la Araucanía

El Colectivo era una iniciativa para articular a las organizaciones de mujeres de la comuna con el fin de generar un espacio para la discusión de temáticas comunes.

¹³⁴ CPP 2001a, 79.

Buscaba llegar a ser en una instancia local de formación, capacitación y apoyo para las mujeres de la comuna que eran víctimas de violencia intrafamiliar. Dentro de sus logros destacaba la elaboración de un documento con propuestas respecto a la violencia intrafamiliar y la realización de encuentros comunales la protección de derechos.”¹³⁵

G) Locales (semi-estatales)

- Oficina Comunal de Información al Consumidor OCIC de Arica

Era un servicio de información al consumidor que funcionaba en locales de la Municipalidad de Arica con el fin de promocionar las normas vigentes y el respeto a los derechos del consumidor. Capacitaba y apoyaba técnicamente a dirigentes sociales, establecía mecanismos de mediación para enfrentar controversias, y por último educaba respecto a la protección de los derechos del consumidor. Había también una Asamblea de Consumidores de Arica- Parinacota¹³⁶.

- Oficina de Violencia Intrafamiliar de Tocopilla

Funcionaba en la Municipalidad de Tocopilla y atendía mujeres, niños y hombres de la comuna que eran víctimas de la violencia intrafamiliar. Su estrategia estaba enfocada a trabajar con las víctimas de agresiones al interior de los hogares, incluidos los autores de las mismas, con el propósito de conocer y explorar las causas de la agresividad y desarrollar posteriormente un tratamiento integral¹³⁷.

- La Red Comunal de la Infancia y Adolescencia de Freirina, III Región

Programa que desarrollaba la Municipalidad. Nació en 1998 con la participación de instituciones comunales ligadas al tema de la infancia. Ellas generaron un espacio de coordinación y de trabajo directo hacia la comunidad, sensibilizando y promoviendo los derechos del niño¹³⁸.

- Oficina Comunal de Información al Consumidor (OCIC) de Ovalle

La Oficina brindaba información a los consumidores sobre sus derechos. Funcionaba junto al juzgado de policía local, lo cual facilitaba el canal directo de comunicación para el trámite de casos que debían ser presentados ante los tribunales. A su vez, en el plano de la acción territorial, la Oficina desarrollaba una

¹³⁵ CPP 2001a, 249.

¹³⁶ CPP 2000,I, 39.

¹³⁷CPP 2000,I, 44.

¹³⁸ CPP 2000,I, 55.

intensa labor de difusión de los derechos del consumidor, así como tareas de instrucción en organizaciones de la zona¹³⁹.

- Red por la infancia de la ciudad de Estación Central

La Red tenía el propósito de promover los derechos del niño. En la Comuna de Estación Central, la Red trabajaba con grupos de niños de escasos recursos, realizaba actividades recreativas, culturales y de promoción de sus derechos. Por medio de los cabildos y congresos comunales, la Red promovía y defendía los derechos del niño a través del fortalecimiento de una Red por la Infancia y fomentaba la formación, participación y organización de los niños y niñas de la comuna para convertirlos en agente de reflexión y acción dentro de la familia, la escuela y la comunidad¹⁴⁰.

- Taller de Modificación Conductual en la Comuna de Peñaflores

El Taller funcionaba bajo la responsabilidad de la Municipalidad. La iniciativa consistía en un taller de modificación conductual destinado a aquellos adolescentes de la Comuna que tenían problemas con la justicia. A través de estos talleres se intentaba mejorar la autoestima de los participantes y ayudar a la transformación de sus conductas y hábitos agresivos. Asimismo, el Taller trabaja activamente en la rehabilitación y reinserción de los jóvenes con antecedentes delictuales en actividades propias del mundo laboral y educacional¹⁴¹.

- Programa de Fomento de la Autogestión Judicial en la comuna de San Miguel

El Programa estaba bajo la dirección de la Asistencia Jurídica del Ministerio de Justicia y su tarea era facilitar el acceso de los sectores más desprotegidos, por medio de la participación de los mismos en la gestión judicial de sus derechos, en el ámbito de la asistencia jurídica. Entre sus logros se contaban el reconocimiento de la autogestión judicial, un acuerdo del pleno de la Corte de Apelaciones de San Miguel para eliminar la exigencia de patrocinio de abogado para las demandas en que la comparecencia personal de las partes era admitida por la ley, y la formación de tres grupos de autogestión judicial en el consultorio del Programa de Asistencia Judicial de la Pintana¹⁴²

¹³⁹ CPP 2000,I, .69.

¹⁴⁰ CPP 2000,I, 221.

¹⁴¹ CPP 2000,I, 233.

¹⁴² CPP 2000,I, 298.

- Programa de atención jurídico-social en las comunas rurales de la Región de Tarapacá

El Programa fue organizado por la Corporación de Asistencia Judicial de las Regiones de Tarapacá y Antofagasta, con el apoyo de varias instituciones gubernamentales (CONACE, SERNAM, SERNAC, Bienes Nacionales, Registro Civil e Identificación y Servicio de Vivienda y Urbanismo), y tenía el propósito de prestar asesoría jurídico-social a los habitantes de las comunas rurales por medio de un consultorio móvil. Sus servicios consistían en información, orientación, y representación de los usuarios ante los Tribunales de Justicia. El equipo profesional estaba compuesto por abogados y asistentes sociales y trabajaba con las juntas de vecinos¹⁴³.

- Programa del Servicio Médico Legal en La Serena y en Concepción

El Programa fue diseñado para satisfacer la creciente demanda de pericias del Servicio Médico Legal, y funcionaba con dos unidades móviles, un médico, un auxiliar y dos administrativos¹⁴⁴.

- Centro de Mediación de Valparaíso

Con el apoyo de la Municipalidad de Valparaíso, la Corporación de Asistencia Judicial de la Región de Valparaíso formó el Centro. A petición de las partes en conflicto, el Centro empleaba un procedimiento formal, administrado por un profesional capacitado en técnicas de resolución de conflictos, quien facilitaba la tarea de buscar la solución que las partes estimaran justa, equitativa y satisfactoria¹⁴⁵.

- Proyecto Consultorio Jurídico- Social móvil para las provincias de Valparaíso, Quillota- San Felipe y Petorca

Iniciativa desarrollada por la Corporación de Asistencia judicial de Valparaíso, con el apoyo de los gobiernos regionales y de las municipalidades. Los consultorios jurídico-sociales móviles tenían la función de informar y orientar a las personas acerca de sus propios derechos y obligaciones para que fuesen capaces de ejercerlos eficiente y oportunamente. Los consultorios eran atendidos por abogados y asistentes sociales y acudían a los propios domicilios o lugares de trabajo de los usuarios¹⁴⁶.

¹⁴³ CPP 2001,II, 37.

¹⁴⁴ CPP 2001,II, 73

¹⁴⁵ CPP 2001,II, 93

¹⁴⁶ CPP 2001,II, 93

- Proyecto de Defensa de los Derechos de los jóvenes infractores de ley penal de Valparaíso

La Corporación de Asistencia Judicial con apoyo del SENAME y de Gendarmería de Chile organizaron este proyecto, cuyo objetivo era otorgar asesoría jurídica, psicológica y social a jóvenes de entre 16 y 18 años, infractores de la ley penal, para asegurar el pleno ejercicio de sus derechos, prevenir la reincidencia y facilitar su reinserción social¹⁴⁷.

- Centro de Reinserción Social de los Andes

El Centro era una iniciativa apoyada por el SERNAC de San Felipe, INCAPAC, el Instituto Soesta, el Prodemu, la empresa Cónica y el Centro de Educación Integral de Adultos, y debía facilitar la inserción laboral y prevenir la reincidencia de 52 personas que se encontraban cumpliendo condena. El Centro ofrecía capacitación y apoyaba en el proceso de búsqueda de trabajo¹⁴⁸.

- Centro de Reclusión Social de Linares

El Centro era patrocinado por Gendarmería y tenía el propósito de difundir entre los ex-reclusos informaciones sobre procedimientos para eliminar sus antecedentes penales. Diversas organizaciones no gubernamentales apoyaban la iniciativa (Asociación de Microbuses Línea San Ambrosio de Linares, Asociación de Junta de Vecinos de la comuna de Yervas Buenas, Asociación de Juntas de Vecino de la Comuna de Linares, Asociación de dueños y choferes de línea de colectivos N° 5 de Linares). El Centro organizaba charlas expositivas en las organizaciones comunitarias y asociaciones gremiales y entregaba material escrito ¹⁴⁹.

- Programa de Rehabilitación de Ciudadanía de Linares y Yervas Buenas

El Programa estaba bajo la responsabilidad de Gendarmería de Chile, era apoyado por el Senado, el Servicio de Registro Electoral de Talca, Carabineros de Chile, y el Seremi de Justicia. La iniciativa tenía por objetivo devolver la calidad de ciudadano a aquellas personas que la hubiesen perdido por efecto de sentencias judiciales¹⁵⁰.

- Proyecto de Jóvenes por la Reforma (Monitores Juveniles difusores de la Reforma Procesal Penal) de la Araucanía

El Proyecto era administrado por el Ministerio de Justicia y 31 municipalidades, y tenía por objetivo difundir la Reforma Procesal Penal en la Región de la

¹⁴⁷ CPP 2001,II, 94.

¹⁴⁸ CPP 2001,II, 107.

¹⁴⁹ CPP 2001,II, 130.

¹⁵⁰ CPP 2001,II, 130.

Araucanía. Estudiantes de derecho y de periodismo, capacitados, recorrían las comunas para informar a estudiantes secundarios¹⁵¹.

- Centro Juvenil Ave Fénix

Creado por la Municipalidad de Quellón con apoyo de otras municipalidades locales, el SENAME, establecimientos educacionales, Explora de CONICYT, el hospital local, la carrera Psicicultura de la Universidad de Chile, el Museo de Ancud, los tribunales, Carabineros de Chile, la Capitanía de Puerto, Cododefor, CONAF, las pesqueras Pacific Star, Alisan e Isla Magna, el Hogar de Cristo, la Parroquia de la localidad, la Fundación Haces Familia, Asecap-Sence, Seduc-Sence, el Centro tenía por objetivo apoyar jóvenes infractores de la ley para lograr un cambio conductual que permitiese su reinserción social. Un equipo interdisciplinario trabajaba con los jóvenes y sus familias¹⁵².

- Senamovil

El programa era impulsado por el Servicio Nacional de Menores (SENAME), con el apoyo de los ministerios de Salud, Educación, el Registro Civil, Carabineros de Chile y Prefecturas de Menores, la Asociación Chilena de Seguridad, empresas de transportes y otras empresas privadas, juntas de vecinos, entre otros.

El Senamóvil consistía en una clínica que atendía niños y jóvenes que vivían en la calle y sufrían la vulneración de sus derechos, lo que aumentaba el riesgo de la drogadicción, el alcoholismo y comercio sexual como alternativas de evasión y de subsistencia. El equipo de atención estaba compuesto por asistentes sociales, psicólogos, terapeutas, enfermeras, matronas, abogados y licenciados en arte. El método de trabajo consistía en las siguientes fases: contacto, vínculo, reconocimiento, voluntad de cambio y seguimiento. El logro más importante era la apertura de nuevas formas de vida para los beneficiarios¹⁵³.

- Programa de Pericias por la Entrada en Vigencia de la Ley de Filiación

Implementado por el Servicio Médico Legal, con la participación de tribunales de justicia, SENAME y SERNAM, el Programa debía contribuir a satisfacer la creciente demanda de exámenes para la determinación de paternidad y/o maternidad, en el marco de la entrada en vigencia de la ley de filiación (1998). Se estimó una demanda inicial de 5.000 casos, lo que implicaba la realización de 15.000 exámenes (tres muestras por cada uno, madre, padre e hijo)¹⁵⁴.

¹⁵¹ CPP 2001,II, 183.

¹⁵² CPP 2001,II, 198.

¹⁵³ CPP 2001,II, 225

¹⁵⁴ CPP 2001,II, 226.

- Programa de turnos 24 horas de sexología forense

El Programa estaba a cargo del Servicio Médico Legal, y participaban SERNAM, SENAME, el Ministerio de Salud y Tribunales de Justicia. Su objetivo era contribuir a satisfacer las necesidades por la demanda de pericias de sexología forense para delitos sexuales¹⁵⁵.

- Centro Regional por los Derechos de los Niños (CREDEN)

Implementado por la Corporación de Asistencia Judicial del Área Metropolitana, con el apoyo de los ministerios de Educación y de Salud, la Intendencia de la Región Metropolitana, el Centro de Atención de Víctimas de Atentados Sexuales, el Servicio Médico Legal, el SENAME, la 48° Comisaría de Asuntos de la Familia, el Hogar de Cristo (Comunidades terapéuticas, Casa de Acogida, Hogares de Menores), el Centro tenía el objetivo de brindar protección a niños y niñas menores de 18 años que hubiesen sido víctimas de abuso sexual, maltrato físico grave u homicidio, además de perseguir las responsabilidades criminales de los agresores e incentivar las denuncias de estos delitos, y propender a la recuperación de víctimas. El equipo responsable estaba compuesto por abogados, asistentes sociales, psicólogos, secretaria y chofer. Además participaban egresados de derecho, psicología y trabajo social, y un equipo de voluntarios. El CREDEN logró reconocimiento ante los Tribunales del Crimen y de Menores, de manera que cada delito en contra de menores debía ser puesto en conocimiento del Centro a fin que éste actuara en representación directa del afectado. Así se lograba el reconocimiento por parte de la sociedad, organizaciones públicas y privadas¹⁵⁶.

- Centro de Mediación de la corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana

A cargo de la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana, el Centro disponía de mediadores. En la metodología aplicada por el Centro se buscaba acuerdos entre los intereses de las partes de un conflicto¹⁵⁷.

- Centro de Mediación Zona Centro

Implementado por la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana, el Centro contaba con el apoyo de la Municipalidad de Santiago, la Municipalidad de Las Condes, el SERNAM, Carabineros de Chile, la Fundación de Asistencia legal de la Familia, los tribunales de justicia, la ONG CENFA, el Hogar

¹⁵⁵ CPP 2001, II, 227.

¹⁵⁶ CPP 2001, II, 227.

¹⁵⁷ CPP, 2001b,43-44.

de Cristo, la ONG Opción, Alcohólicos Anónimos, la ONG CEAF, y una universidad.

El Centro era una alternativa para la solución pacífica de los conflictos entre las personas. En el Centro trabajaba un equipo interdisciplinario de profesionales especializados para atender casos. Se atendía asuntos relativos a la familia, vecinos, co-propiedad, arriendos, indemnizaciones, entre otros¹⁵⁸.

- Centro de Mediación Zona Nor-Poniente (Región Metropolitana)

Implementado por la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana, el Centro cooperaba con municipios, consultorios de atención primaria, hospitales, Carabineros de Chile, colegios, Centros Abiertos y Jardines Infantiles, universidades, juntas de vecinos, centro de madres, organizaciones juveniles, centros del Adulto Mayor y de Capacitación de la Mujer, y con las organizaciones de la Iglesia Católica. En el Centro trabajaban abogados y seis asistentes sociales capacitados en mediación y abogados. Además, los consultorios jurídicos de la Zona Nor-Poniente contaban con áreas especializadas en la mediación de conflictos¹⁵⁹.

- Programa de apoyo a adultos mayores

Implementado por la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana junto a las municipalidades de Nuñoa, Las Condes, Providencia, la Florida y Vitacura, la Gobernación de la provincia Cordillera, el Programa Municipalidad Adulto Mayor, el Centro Integral del Adulto Mayor de la Municipalidad de Providencia y la Red Local contra la violencia intrafamiliar de la Comuna de la Florida, y diferentes clubes de adulto mayor de las comunas). El Centro tenía el propósito de apoyar a los adultos mayores en sus inquietudes jurídico-sociales, especialmente la nueva ley de filiación y los derechos para los cónyuges sobrevivientes. Con este objeto, un equipo profesional compuesto por abogados y asistentes sociales realizaba talleres interactivos a nivel local¹⁶⁰.

- Centro de Reinserción Social Santiago Sur

Iniciativa a cargo de Gendarmería de Chile, el Centro contaba con el apoyo de los municipios del Sector Sur de la Región Metropolitana y los tribunales de justicia. Era un espacio institucional que velaba por el cumplimiento de las resoluciones de los Tribunales de Justicia a través de sistemas alternativos a la reclusión, como remisión condicional y libertad vigilada. En este marco, el Centro

¹⁵⁸ CCP 2001,II, 228.

¹⁵⁹ CCP 2001,II, 228.

¹⁶⁰ CCP 2001,II, 229.

trabajaba por una gestión más cercana a las personas, a la vez que integraba el trabajo penitenciario con la realidad local¹⁶¹.

- Ejercicio y Resguardo de los derechos sucesorios sobre el campo común de la comunidad de Caleu

La experiencia era desarrollada por el Programa de Asistencia Jurídica del Ministerio de Justicia con la colaboración del Programa de Asistencia Jurídica de la Municipalidad de Santiago, el Ministerio de Bienes Nacionales y asociaciones de comuneros de Caleu. Su objetivo era la defensa de los derechos sucesorios de 36 familias de la comunidad de Caleu. Los profesionales del Programa visitaban la localidad una vez al mes con el fin de informar sobre una serie de servicios públicos en el Instituto Nacional de Previsión- INP, el Registro Civil, entre otros, a los que generalmente no tenían acceso los habitantes de Caleu. Los vecinos resolvían sus inquietudes, aclaraban sus dudas y se informaban sobre el estado de sus causas y sobre las gestiones necesarias para el avance de los procesos¹⁶².

¹⁶¹ CCP 2001, II 233.

¹⁶² CCP 2001, II, 241.

CAPÍTULO V.

POSIBILIDADES Y LÍMITES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS ONGS

V.1 PRESENTACIÓN

Este capítulo sintetiza percepciones sobre las formas de participación de las ONGs en los procesos de modernización del sector justicia. El capítulo centra la atención en algunos temas que fueron de importancia para el trabajo de las ONGs en el periodo 1990-2005. Primero son tratados contextos internacionales, nacionales e institucionales, donde se observaba desafíos y oportunidades para las intervenciones de las ONGs en el proceso de modernización, después se aborda específicamente el tema de los espacios y actores de interlocución del sector judicial y las oportunidades que se abrían con la modernización para las ONGs. El capítulo termina con la perspectiva de las propias ONGs sobre sus aportes, posibilidades y límites. El método consistió en ordenar y sistematizar observaciones y percepciones comunicadas por representantes de diversas organizaciones no gubernamentales y del sistema de administración de justicia¹.

A fines de la década de 1990, las experiencias de un número significativo de países en Europa del Este, Asia, África y América Latina con los procesos de reformas económicas y político-institucionales generaron en los centros políticos mundiales la percepción que se debía promover el mayor grado posible de participación y compromiso de la población involucrada para alcanzar la meta del desarrollo. En numerosos lugares del mundo, se diagnosticó que las organizaciones no gubernamentales eran expresión de la sociedad civil organizada, que le representaban, y por tanto que podían hacer aportes relevantes en la promoción de la participación y el desarrollo, y en consecuencia hubo una voluntad política de apoyo al sector². Las Naciones Unidas, el Banco Mundial y otras organizaciones

¹ En el marco de la investigación que dio lugar a este estudio, el autor entrevistó a 50 representantes de organizaciones no gubernamentales e instituciones judiciales; información detallada de entrevistas en apéndice Nr. 2

² Esa percepción encuentra fundamento en el importante papel que han tenido las ONGs en los países desarrollados, Del Valle 2001, 7-8, y en los países que han transitado hacia la democracia Oxhorn 1995, 37. En Chile, durante el gobierno de la Junta Militar (1973-1990) las ONGs adquirieron gran importancia. Antes, los canales normales para la intervención en el estado eran

internacionales apoyaron muy decididamente los proyectos orientados a promover la participación en las tareas del desarrollo.

En Chile, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo elaboró diagnósticos y propuestas para la promoción del desarrollo humano y la participación³.

La Fundación Ford, asimismo, co-diseñó y auspició estrategias de diagnóstico y propuestas en la materia, y la publicación de A. Del Valle (ed.), *Las ONGs: un potencial de desarrollo y ciudadanía para Chile* (Ed. Minerva, Santiago 2000), fue un resultado de ese apoyo. La Fundación Ford tenía una voluntad clara respecto al tema⁴: “Vemos a las ONGs al interior de un proceso de desarrollo que tuvo, especialmente en los años 70’ y 80’, un momento de gran expansión, riqueza de ideas y relevante contribución social. La diversidad institucional y temática que se desarrolló en esas décadas, así como el aporte de este sector a la redemocratización del país, fueron muy significativos. Difícilmente podríamos pensar en el Chile actual sin la contribución de todos los que trabajaron, han trabajado y siguen trabajando en las ONGs para materializar los ideales democráticos y de progreso social. De alguna manera las ONGs fueron la expresión de una sociedad civil que no tenía canales de expresión y representaron a quienes no tenían en esos momentos representación. La Fundación Ford, junto con otras fundaciones e instituciones multilaterales y gubernamentales extranjeras, apoyó el desarrollo de este importante sector. También en el futuro seguiremos apoyando a este significativo grupo de organizaciones. Como parte natural de este largo proceso de desarrollo, en la actualidad vemos distintos signos de crisis, la que podríamos caracterizar como una de maduración, que está demandando nuevos niveles de profesionalización del sector... En el plano financiero, estamos todos de acuerdo en que este sector enfrenta una menor oferta de ayuda a nivel internacional y en que no se han podido desarrollar los mecanismos adecuados para una sustentabilidad financiera a largo plazo en el país (...) Un segundo campo de problemas en esta crisis de maduración y de profesionalización se observa a nivel de los recursos humanos al interior de las ONGs. Constatamos con preocupación, y eso lo conocen muy bien las distintas ONGs donatarias de la Fundación Ford, que los temas de diversidad generacional, de género y etnia no han sido suficientemente

los partidos políticos y otras grandes organizaciones de representación (sindicatos por ejemplo). El gobierno militar suspendió esas instancias de participación. Por otra parte, el país vivió una de sus peores recesiones económicas al comenzar la década de 1980. Por razones políticas y económicas, los sectores más vulnerables debieron organizarse en barrios y comunas, al alero de iniciativas de Iglesia Católica y con el apoyo de la cooperación internacional, y allí comenzó realmente la cultura de las ONGs.

³ PNUD 2000.

⁴ Varas 2000, 110- 113.

incorporados en su desarrollo institucional. Un tercer campo de problema se da en el área institucional. Aquí vemos temas que nos parecen importantes de mencionar como es el de la administración y gobierno interior de las ONGs. Nos parece que deberíamos concebir y avanzar formas de gobierno interior plenamente democráticas, con balances y controles internos que permitan una fiscalización de sus autoridades y que promuevan una participación en la gestión e implementación de las políticas que se llevan a cabo. En cuarto lugar, creemos que es importante reflexionar sobre la visión estratégica, esto es la mirada sobre las metas que se desean lograr a mediano y largo plazo. Junto a esto pensamos que es importante desarrollar un vigoroso programa de comunicaciones.”

El gobierno de Chile, por su parte, adoptó diversas medidas con el objeto de promover al sector de las organizaciones no gubernamentales⁵. A mediados del año 2000, el gobierno del Presidente Ricardo Lagos encargó a al Ministerio Secretaría General de Gobierno la misión de elaborar las bases para una política marco nacional y transversal de participación ciudadana. Con este objeto, se constituyó una mesa de trabajo intergubernamental, un Consejo Ciudadano para el Desarrollo de la Sociedad Civil, integrado por 28 personas, nombradas en atención a su trayectoria en el mundo de las organizaciones de la sociedad civil, los subsecretarios de los Ministerios de Hacienda, General de Gobierno, Secretaría General de la Presidencia, de Planificación y Cooperación Social y del Interior (Desarrollo Regional). La misión del Consejo fue hacer una propuesta para el fortalecimiento y desarrollo de la sociedad civil.

En el contexto internacional y nacional indicado hubo diversos esfuerzos de investigación destinados a conocer las percepciones de las ONGs sobre sus potencialidades y límites. Hubo estudios que apuntaban a generar una visión estratégica para el desarrollo de las organizaciones. Se trataba de sistematizar información sobre las organizaciones, sus percepciones comunes, fortalezas, debilidades y potencialidades, con el objeto de construir una perspectiva a partir de la diversidad, como base para una propuesta de política pública.

Un buen ejemplo es el texto A. del Valle (ed.), *Las ONGs: un potencial de desarrollo y ciudadanía para Chile*, Instituto Desarrollo Innovativo (Santiago 2000). La existencia de este libro y de la experiencia participativa que relata, se deben ante todo a la Fundación Ford, interesada por el futuro de las ONGs en Chile y por propuestas de investigación. Del Valle informaba que: “Este libro tuvo su origen a mediados de 1998, es una invitación que hizo la Fundación Ford a nuestro Instituto, para generar una propuesta de investigación sobre la acción y el aprendizaje de las ONGs en Chile, en el ámbito de la política social y la superación

⁵ Los gobiernos de la Concertación desarrollaron numerosas políticas a favor de las ONGs, bajo el paradigma de fortalecer a la sociedad civil.

de la pobreza. La Fundación quería mejorar la comprensión de la situación actual del sector ONG, que tuvo un papel muy destacado hasta una década atrás, pero vive actualmente una situación de crisis. Nuestra propuesta consistió en realizar una investigación participativa de este sector, aplicando el marco conceptual y metodológico que nos caracteriza, que se denomina el Modelo Desarrollo Innovativo. El proyecto se realizaría desde la mirada propia de las ONG y se centraría en la problemática de la sustentabilidad de las ONGs en Chile. Sus resultados serían sometidos a la crítica de un grupo aún mayor de miembros de ONGs a través de un Seminario. El proyecto fue aprobado por la Fundación Ford a comienzos de 1999. Para asegurar la representatividad de sus participantes, el Instituto buscó y obtuvo el apoyo de la Asociación Gremial de ONGs ACCIÓN. A través del apoyo de ACCIÓN se incorporaron directivos de sus ONGs socios y personas representativas de diversas redes de ONGs que trabajan en campos tan variados como adulto mayor, derechos, desarrollo solidario, desarrollo rural, drogas, género, juventud, medio ambiente y micro-crédito.

Los resultados del estudio indicaban que las organizaciones tenían el deseo de seguir funcionando, disponían de estrategias comunes, tales como acciones mancomunadas para obtener mayor institucionalización, acceder a fuentes de financiamiento, redes y alianzas entre si y con los sectores gubernamentales y empresariales, modernización de sus sistemas comunicacionales y de difusión, entre otros⁶. Pero en el campo de la justicia, esos esfuerzos no garantizaban un mayor impacto de las ONGs en los procesos de modernización.

⁶ Del Valle, 2000, 13-101

V.2 TRANSICIÓN

Desde mediados del siglo XX, las ONGs tuvieron un destacado papel en las relaciones internacionales y en los procesos de desarrollo⁷. En el caso de Chile, las ONGs adquirieron gran importancia durante el periodo del gobierno de la Junta Militar (1973-1990). Suspendidos los partidos políticos y los sindicatos como instancias de representación, prohibida la oposición, en un contexto de persecuciones políticas y bajo los efectos más inmediatos de las modernizaciones socio-económicas y de la recesión al comenzar la década de 1980, nuevos movimientos sociales emergieron en los barrios y en las comunas del país, al alero de iniciativas de la Iglesia Católica principalmente, y allí comenzó a generarse una genuina cultura de ONGs.

En momentos cruciales para el desarrollo chileno, algunas ONGs lideraron visiones y proyectos decisivos para los rumbos futuros del país. Los fundamentos institucionales del Estado chileno actual y del orden económico proceden de iniciativas que se generaron en el ámbito no estatal, principalmente el gremialismo y los economistas de la Pontificia Universidad Católica de Chile en las décadas de 1960 y 1970, y lo mismo ocurrió con la modernización de la justicia, proceso gatillado por la Corporación de Promoción Universitaria, la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y la Fundación Paz Ciudadana, según se ha visto. En consecuencia, ellas ganaron un espacio importante en el país.

Tal como ocurría en otros lugares, en Chile el financiamiento de la cooperación internacional y las subvenciones fiscales eran factores muy importantes, en relación con los cambios de contexto y los vaivenes de las organizaciones. Pero había algo más en algunas de ellas, según informan los datos del capítulo 3, propósitos y fuertes deseos de liderar procesos. Este hecho podría encontrar su explicación en numerosos factores, quizás en la combinación de todos: idiosincrasia, experiencias acumuladas de períodos de gran autonomía, década de 1980, por surgir al margen de la institucionalidad del régimen autoritario, por el aislamiento relativo del territorio, por ser menos relevantes que sus pares de otros países de América Latina, en la percepción de las entidades internacionales de financiamiento. Durante un largo periodo de tiempo, la comunidad internacional estuvo más enfocada en Argentina y por lo tanto numerosas oficinas de agencias internacionales fueron abiertas en ese país, mientras que en Chile las ONGs tenían un mayor grado de autonomía. Además, durante el régimen de la Junta Militar hubo nuevos movimientos sociales, expresiones de necesidades sociales insatisfechas y condiciones de vida muy precarias, y ello generó una auténtica

⁷ Valdivieso 2005, 225-274; Oxhorn 1995, 37; Del Valle 2000, 7-8.

cultura de ONGs. Esos y otros factores pueden haber influido en el alto grado de liderazgo alcanzado por algunas ONGs chilenas con el retorno de la democracia.

En el periodo 1990-2005, las ONGs debieron enfrentar un conjunto de cambios que influyeron en sus orientaciones y funciones.

Las fuentes de financiamiento de la cooperación internacional bajaron drásticamente para Chile. Debido al crecimiento de la economía, la rápida modernización y la imagen que transmitían los gobiernos de la Concertación, las agencias de cooperación internacional dejaron de ver a Chile como un país necesitado de recursos no retornables de la cooperación. Por otra parte, las prioridades de la cooperación internacional cambiaron⁸. Muchas ONGs perdieron una de sus principales fuentes de ingreso⁹, pocas podían acceder a recursos por medio de los tratados y regímenes internacionales emergentes o por otras vías externas institucionalizadas. Para la mayor parte de las ONGs, las posibilidades de financiamiento pasaron a ser el presupuesto fiscal, el mercado y el sector privado, y ello quedó de manifiesto en la re-orientación de sus énfasis hacia actividades de consultoría y servicios. Por necesidades presupuestarias, numerosas ONGs buscaban acceso a los recursos públicos, por medio de actividades de consultoría y capacitaciones. Bajo tales condiciones, su capacidad de autonomía y control y de crítica pasaba a ser tenue o inexistente.

En el ámbito de la justicia penal, la experiencia con la USAID ilustra la problemática del financiamiento. Desde 1990 y hasta 1995, período en el cual existió un proyecto administrado por la CPU, hubo una ONG que pudo funcionar profesional y autónomamente, y de hecho intervino en las políticas del sector justicia y abrió espacios. Pero cuando se terminaron los recursos USAID, ese actor comenzó a languidecer, y ni él ni otros en el medio mostraron tener la capacidad y autónoma para mantener los mismos programas y el mismo interés con los recursos locales. Y nadie retuvo ese espacio ganado por las ONGs. Salvo la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, la FPC y el Centro de Estudios de la Justicia desde el 2001, organizaciones que siguieron accediendo a los recursos internacionales de importancia y mantuvieron la presencia en varios asuntos.

Los gobiernos de la Concertación asumieron numerosas funciones que antes cumplían las ONGs, por ejemplo crearon una Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) para centralizar y distribuir los recursos internacionales de la

⁸ El cambio de gobierno en los Estados Unidos, los ataques del 11 de septiembre, la guerra contra el terrorismo, la actualidad adquirida por el Medio Oriente para la seguridad internacional, la crisis en Argentina, entre otros. Todos esos hechos indicaban que la cooperación para el desarrollo continuaría alejándose de las ONGs chilenas.

⁹ En esto coinciden numerosas agencias internacionales, tales como la británica DFID y las alemanas DDA y GTZ.

cooperación, un fondo de financiamiento estatal destinado a proyectos sociales (FOSIS), y nuevas estructuras y programas, por ejemplo para derechos humanos divisiones especiales en algunos ministerios. Una parte del personal más preparado de las ONGs que se habían formado en el período anterior a la década de 1990 se fue a trabajar en el Estado, en organizaciones internacionales o en el sector privado.

Las ONGs que resultaron ser más afectadas por los procesos descritos adoptaron una actitud crítica y de distanciamiento del Estado. En el tema de los derechos humanos y de la justicia, algunas ONGs tenían la percepción de un progresivo cambio de actitud en los gobiernos chilenos, existía inquietud respecto a la creación de numerosas instancias estatales para controlarlo todo, que no tenían realmente tiempo ni interés para escuchar las inquietudes de las ONGs sobre los temas pendientes del período de la transición a la democracia. En la percepción de numerosas ONGs chilenas, los altos funcionarios del Estado no tenían mayor disposición en recibir opiniones que viniesen de las esferas no gubernamentales. El interés estaba más focalizado a que la opinión adhiriese a los proyectos oficiales, pero sin la intención de acceder a opiniones críticas, autónomas y realmente nuevas. Algunas ONGs percibían que no eran convocadas por los gobiernos de la Concertación, a pesar de tener opinión y experiencia en numerosos temas. El Estado tendía a absorber todas las tareas, dando participación real de un modo muy selectivo y acotado. Así, la democracia se iba burocratizando, en el mal sentido de la palabra, todo se iba volviendo menos flexible y poco estimulante¹⁰.

Simultáneamente, algunas ONGs adquirían gran influencia internacional en determinados temas. En derechos humanos, en los diversos foros internacionales, la voz de ciertas ONGs era escuchada. En el seno de los organismos internacionales, ellas alcanzaban status consultivo que les daba una serie de derechos y prerrogativas para intervenir en la definición de políticas y cursos de acción. Ellas también podían operar canalizando casos en los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. En el ámbito económico, los acuerdos de integración también iban abriendo nuevas oportunidades para la acción de las ONGs, particularmente en el plano de la cooperación ya sea horizontal o triangular. A lo anterior se sumaba la experiencia que habían ido adquiriendo algunas ONGs locales en el trabajo en redes con instituciones similares de otros países, lo cual sin lugar a dudas potenciaba su acción.

En relación con los desarrollos descritos, las agencias internacionales y los gobiernos declaraban su interés por fortalecer el papel de la sociedad en los procesos de desarrollo. Los programas de cooperación de Naciones Unidas, del Banco Mundial y de otras organizaciones internacionales financiaban proyectos

¹⁰ Opiniones recurrentes en el conjunto de las organizaciones que fueron consultadas en el marco de esta investigación.

que favorecieran la participación social. En sintonía con lo anterior, diversas iniciativas de los gobiernos chilenos apostaban a fortalecer la participación ciudadanía¹¹.

En síntesis, el contexto del período 1995-2005 generaba condiciones y dinámicas nuevas para las ONGs. No obstante numerosas restricciones y peligros, el escenario era de grandes oportunidades para aquellas organizaciones con capacidad de liderazgo, capaces de ser auténticas, de representar genuinamente intereses sociales diversos, de ser críticas e innovadoras. En el caso del sector justicia, se abrían también algunos espacios para que las ONGs cumplieran funciones de representación y de servicio en la sociedad, y por lo tanto para que pudiesen actuar como organizaciones genuinamente representativas.

Las ONGs académicas, las universidades y los centros de estudio con capacidades y recursos de investigación, disponían de mayores medios para poder intervenir, y algunas de ellas tenían acceso privilegiado a la cooperación internacional, al Estado y a sus instituciones públicas. En el sector justicia, aquellas entidades con propuestas novedosas para relacionar el trabajo teórico, normativo, con las experiencias del mundo tenían gran impacto.

¹¹ Expresión de ello véase PNUD 2000; Del Valle (ed.), 2000, 110- 113. Todas estas entidades operaban con base en supuestos elaborados por investigadores muy prominentes que lideraban la discusión sobre la sociedad y la modernización, tales como Robert Putnam y los estudios sobre el capital social; Valdivieso 2003, 2007.

V.3 LAS ONGS Y EL ESTADO

V.3.1 Canales institucionalizados y vías informales de participación respecto a la transformación de la justicia

Al igual que en otros lugares de América Latina, en Chile hay numerosas circunstancias que hacen del Estado y de sus instituciones los principales canales institucionalizados de la modernización: constitución y leyes, legados históricos, fuerte identidad estatal, cultura política y prácticas centralistas, y aumento del campo de regulación del Estado¹². Esto, según se ha podido apreciar en los capítulos 1 y 2, es válido para los avances en el sector justicia, pues la mayor parte de las iniciativas se han generado desde el Estado.

En el periodo 1990-2005, el gobierno chileno fue un canal central, una contraparte esencial para las iniciativas de modernización. El gobierno era el actor con mejores condiciones para hacer reformas y ejercer presiones por la innovación. El Ministerio de Justicia, incluidas sus organizaciones vinculadas, era la principal vía por donde se canalizaban los proyectos más relevantes en relación al sector de la justicia. Por lo tanto, sin una alianza con el gobierno no había grandes posibilidades de avanzar.

El Poder Ejecutivo y sus instituciones estaban bajo el control de los partidos políticos de la Concertación, quienes gobernaron Chile desde 1990. En consecuencia, los partidos de la Concertación eran canales para tener acceso al gobierno y participar en sus iniciativas. E

En el Congreso, los líderes de los partidos estaban en condiciones de canalizar inquietudes y proyectos a través de las discusiones en el pleno, en las comisiones de la Cámara de Diputados y en el Senado. Por lo tanto era necesario tener acceso a los parlamentarios. El Congreso chileno tenía la función de legislar, controlar actos de otros poderes públicos y desempeñaba funciones políticas. En el tema de la modernización de la justicia, el Congreso tuvo una función reactiva, pues actuó con base en las propuestas del Ejecutivo¹³. A nivel local y regional, en cambio, los miembros del Congreso eran personalidades de gran influencia, junto a los alcaldes y a otros notables. Ellos podían ser canales semi-institucionalizados con un enorme potencial para influir en la marcha de la modernización de la justicia, en varias

¹² Valdivieso 2003, 2008.

¹³ Cabe advertir que hubo legisladores individuales que tomaron el tema de la modernización de la justicia como una bandera de lucha, tal como ocurrió con otros temas nacionales relevantes (medioambiente, mujer, etc.); Valdivieso 2001. También hubo parlamentarios con inquietudes y conocimientos sobre la justicia penal, quienes entraron en sintonía con las reformas.

direcciones (micro-dimensión local hacia el nivel regional, de éste hacia el nivel nacional, y viceversa).

El Poder Judicial como un todo, por su parte, mantuvo un bajo perfil durante el período. Cualquier proyecto de modernización debía contar con su aprobación para tener posibilidades de llegar a ser una política pública. Por otra parte, en buena medida gracias al impulso generado por el proceso de reforma judicial del periodo 1995-2005, hubo algunas iniciativas que en su gestión involucraron a los propios miembros del Poder Judicial. En el Poder Judicial comenzó a hablarse de ir a las escuelas, exponer los puntos de vista de los jueces, explicar cómo es su trabajo. El propósito era de aproximación a la sociedad por medio de la educación. En este sentido, se generaban oportunidades para la intervención de las ONGs, tanto en el trabajo con jueces como con la ciudadanía¹⁴.

Por otra parte, en la sociedad chilena persistieron un conjunto de factores que influían en el acceso a las instituciones¹⁵, entre otros: en la sociedad chilena se iban alternando elites y contra-elites que daban la pauta en los procesos de cambio social; el marcado corporativismo social restringía el espacio para las interacciones libres, espontáneas y autónomas; en el juego político cerrado tenían acceso sólo unos pocos actores con recursos y capacidades, quienes conocían bien las reglas y disponían de competencias para influir; determinados factores sociales tenían una enorme influencia en las oportunidades (redes familiares y de compadrazgo, colegios, universidades y carreras donde se estudiaba, instancias de recreación, fundaciones de partidos y partidos políticos, entre otros)¹⁶.

Las actividades de extensión que involucraban a representantes del gobierno, del Poder Judicial y a otros sectores representativos del Estado y de la sociedad, tales como seminarios y capacitaciones, llegaron a ser vehículos importantes para la participación en la modernización del sistema judicial. Junto a estas actividades, las publicaciones y las consultorías tenían gran importancia. Todos esos mecanismos pueden ser entendidos como vías de socialización y de legitimación de ideas y proyectos.

Finalmente, cabe consignar la enorme influencia de los actores internacionales como vías institucionales formales e informales de promoción de la participación

¹⁴ En el esfuerzo participaban también medios de comunicación social, por ejemplo la televisión, donde aparecían jueces explicando sus puntos de vista para entender determinados problemas relevantes para la justicia en la sociedad. Por ejemplo, en el debate sobre la delincuencia y el tratamiento de este problema, un programa de reportaje, "El Enigma" de Televisión Nacional de Chile (10 enero 2002), presentaba los puntos de vista de diversos actores, entre los cuales estaba un juez, quien explicaba la importancia del respeto de las garantías del inculpado.

¹⁵ Valdivieso 2008, Vargas 1998, Urzúa 2000.

¹⁶ Valdivieso 2008.

de las ONGs en las transformaciones de la justicia penal. En el periodo 1995-2005, cabe destacar una gran cantidad de proyectos auspiciados por fundaciones internacionales, tales como Fundación Ford¹⁷. Asimismo, las instancias y políticas de cooperación para el desarrollo de los países industrializados, tales como el USAID y el DSE alemán tuvieron un papel importante.

V.3.2 Interlocutores y escenarios institucionales en la administración justicia

En su dimensión de cuerpo burocrático de la administración del Estado, el Poder Judicial chileno era un poder burocrático muy apegado a las normas legales positivas, de marcado corporativismo vertical, con reglas y códigos especiales, visiones de mundo y tendencias predominantemente conservadoras, rechazo a los cambios demasiado acelerados que pudiesen cambiar la estructura de poder y los sistemas de control. En su interior predominaba la tendencia a la repetición de formas, un fuerte ritualismo y actitudes autocomplacientes. Empero, el Poder Judicial se podía abrir también si se percibía que los cambios eran graduales, si había incentivos y beneficios concretos en temas corporativos (promoción, ascenso, mejores salarios y mayor autonomía).

En el Poder Judicial no había un departamento de estudios dedicado a analizar en problemas y buscar soluciones, no había tampoco un proceso de reflexión interna. Por lo tanto, faltaba capacidad para generar propuestas, actividad que era suplida por las instituciones académicas externas. En consecuencia, el Poder Judicial chileno no tenía autonomía real, no era propositivo, sino más bien reactivo. En temas centrales, tales como la Reforma Procesal Penal, reaccionó primero con una posición corporativa defensiva y no fue fácil obtener su apoyo. Este hecho se explica también por la influencia que ejercían otros intereses corporativos, en particular los departamentos de Derecho Procesal y Derecho Penal de las universidades más antiguas e influyentes del país.

Por otra parte, las tendencias descritas se vieron favorecidas porque el país carecía de un debate jurídico, pocas personas se exponían a plantear cosas novedosas, y los jueces tampoco tenían independencia para hacerlo. Cuando surgían ideas y propuestas oficiales, no aparecían contra-propuestas que afirmaran todo lo contrario, y no había gran discusión sobre los temas.

En el periodo 1995-2005, se produjo el recambio generacional en el grupo de personas que ocupaba posiciones de liderazgo en la cúpula del Poder Judicial. Un sector de altos magistrados, con gran formación y sensible frente a las inquietudes sociales, manifestó empatía con respecto a las demandas por cambios para mejorar

¹⁷ Ford Foundation, 2001.

el sistema de administración de justicia. En este sector había jueces que habían mantenido una posición independiente en los temas de derechos humanos durante el gobierno de la Junta Militar, personas que habían compartido un proceso de renovación mediante su participación en la Asociación de Magistrados y en las capacitaciones de la Corporación de Promoción Universitaria, antes de existir la Academia Judicial. En la década de 1990, algunos de esos magistrados interpretaron de forma pionera las normas del derecho nacional en relación con normas del derecho internacional, por ejemplo en derechos humanos¹⁸. A su turno, otra tendencia relevante, complementaria, fue la renovación que comenzó a producir la Academia Judicial.

No obstante cierto grado de rigidez y la falta de recursos y de capacidades para impulsar por sí mismo iniciativas reforma, el Poder Judicial chileno era un interlocutor relevante, esencial para la realización de cualquier modernización en el sector. Se trataba del único actor competente para cumplir la función de implementación de políticas de modernización, promover o boicotear cualquier iniciativa en el sector justicia.

Dentro del Poder Judicial, la Corte Suprema tenía un papel esencial como cabeza del gobierno y de la administración del sistema de administración de justicia. Este alto tribunal controlaba numerosos temas. La Corporación Administrativa era un interlocutor en los temas de la gestión, el presupuesto y los recursos administrativos.

Las cortes de apelaciones tenían un papel importante. En las regiones, ellas administraban justicia en segunda instancia, participaban muy activamente en los asuntos locales y promovían numerosas actividades. En Santiago, la Corte Apelaciones abrió sus puertas para programas de pasantía de estudiantes que organizaba el Instituto de Estudios Judiciales junto a la Universidad Andrés Bello. La mayoría de los miembros de la Corte percibía que ello era provechoso para un mejor conocimiento del sistema de administración de justicia en la sociedad. Otro ejemplo, en la IX región, la Corte de Apelaciones patrocinaba proyectos de perfeccionamiento para jueces y apoyaba actividades de extensión de la Asociación de Magistrados y del Instituto de Estudios Judiciales.

Los jueces de policía local tenían importancia en los lugares donde el acceso a los tribunales era difícil. Pero las condiciones de trabajo eran precarias y no estaban dotados con los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. En todo caso, ellos podían llegar a desempeñar un papel destacado, en el contexto de iniciativas del Poder Judicial, del Estado, de las Municipalidades y de las ONGs,

¹⁸ En ello coincidieron entrevistados de distintas organizaciones, tales como Paz Silva de CODEPU y Carlos Jorquera del Centro de Mediación de la Cámara de Comercio.

mediante actividades de prevención en las localidades o la práctica de la justicia comunitaria (coordinación, atención, etc.).

En febrero del 2002, la creación de la Oficina de Comunicaciones del Poder Judicial tuvo el propósito de mejorar las comunicaciones en el sistema de administración de justicia, mantener las comunicaciones externas con otras instituciones del Estado y actores sociales (Ejecutivo, Congreso, Tribunal Constitucional, Contraloría, medios, entre otros), y con las ONGs especializadas (asociaciones de magistrados, empleados judiciales, Colegio de Abogados, escuelas de derecho en las universidades, Instituto de Estudios Judiciales, Instituto de Ciencias Penales, etc). Con las municipalidades, la Oficina realizaba actividades para acercar los jueces a las comunidades locales. Asimismo, la Oficina tenía una línea de trabajo con los medios de comunicación y los periodistas.

Con la Reforma Procesal Penal, dos nuevos actores se integraron al listado de interlocutores de las ONGs, la Fiscalía (Ministerio Público) y la Defensoría. Ellos operaban a nivel nacional y en aquellas regiones donde se implementaba la Reforma Procesal Penal. Las fiscalías y las defensorías debían cumplir importantes funciones de interlocución para las ONGs en el sistema de administración de justicia, porque debían trabajar con víctimas e imputados y estaban dotadas con infraestructura para una buena interacción con los usuarios del sistema.

La Asociación de Magistrados, organización que defendía los intereses gremiales, era un referente relevante en el mundo judicial. Esta organización era una vía de interlocución con el Poder Judicial, y así quedó de manifiesto en el proceso de creación de la Academia Judicial; la iniciativa surgió de las interacciones entre la Asociación de Magistrados, el Instituto de Estudios Judiciales y la Corporación de Promoción Universitaria.

Los jueces, considerados individualmente, eran funcionarios con poca independencia respecto a las jerarquías. Sin embargo, ellos eran interlocutores muy importantes, porque tenían una relación cada vez más directa con situaciones concretas del día a día. La Reforma Procesal Penal favoreció esa tendencia, porque impulsó un cambio radical en el ejercicio de la profesión judicial en Chile.

El Ministerio de Justicia y sus organizaciones eran un interlocutor de gran influencia, muy relevantes para las políticas y las posibilidades de innovación en el sistema de administración de justicia. El Ministerio disponía de capacidades legales, administrativas y presupuestarias para realizar investigaciones, actividades de difusión y capacitación, administrar iniciativas del Ejecutivo, promover u obstaculizar la realización de la voluntad de otros, y en definitiva canalizar proyectos para que llegasen a transformarse en normas e instituciones por medio

del aparato legislativo¹⁹. El Ministerio tenía oportunidades de interlocución en casi todos los ámbitos relacionados con la justicia, especialmente en el proceso de implementación de la Reforma Procesal Penal, en la seguridad ciudadana y en los servicios auxiliares (Carabineros, Investigaciones, Gendarmería y sistema penitenciario). Además, el Ministerio intervenía en otros asuntos de interés oficial, administrados por otras reparticiones públicas, por ejemplo el SENAME en infancia y juventud, el SERNAM, en derechos de la mujer. Las ONGs que se ocupaban con asuntos de interés para el Ministerio de Justicia, ciertos centros de investigación y de estudio y ciertas universidades, cuyos académicos tenían buen acceso y relaciones fluidas con el personal del Ministerio de Justicia, encontraban canales expeditos para su intervención.

En las regiones, los servicios regionales ministeriales (SEREMI) eran una instancia de interlocución. Situados entre el Ministerio de Justicia y los gobiernos regionales, los SEREMI estaban en condiciones de coordinar y promover numerosas iniciativas. Por su intermedio era posible acceder al financiamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Pero carecían de personal y recursos propios para la gestión e implementación de iniciativas. Los SEREMI podían ser buenos aliados de las ONGs, si ellas lograban concitar su apoyo e involucrarles en sus iniciativas.

A través del Programa de Asistencia Judicial, el Ministerio de Justicia disponía de un canal privilegiado para que las organizaciones intermedias hicieran aportes en materia de acceso a la justicia. Pero en la práctica, la División de Asistencia Judicial, instancia encargada oficialmente de manejar las políticas de acceso del Ministerio, resultaba ser poco accesible para ONGs que no tuviesen vínculos especiales con el Estado o no fuesen funcionales a sus propios programas. Por otra parte, disponía de poco personal. A su turno, las corporaciones de asistencia judicial ejecutaban iniciativas de modernización en marcha que podían generar espacios para intervenciones y los aportes desde las ONGs, por ejemplo proyectos como los centros de mediación.

El acceso a la información era un desafío persistente que perjudicaba las actividades de investigación, reflexión, proposición y acción. El problema principal no era por la falta de datos y de informaciones estadísticas, sino el acceso restringido a los flujos de información. En Chile, las instituciones públicas rechazaban las evaluaciones externas e independientes, en ellas predominaba la cultura de la reserva y de las consecuentes desigualdades de acceso a la información; se entregaba a unos y a otros no. La falta de funcionalidad del sistema público, sus dificultades para abrirse y la mínima disponibilidad para entregar

¹⁹ El Ministerio disponía de un sitio Web bastante informativo, donde se podía observar que numerosas iniciativas ingresaban al sistema por su intermedio.

informaciones y recibir aportes eran condiciones que obstaculizaban las interacciones e intervenciones de las ONGs.

La Reforma Procesal Penal gatilló una serie de dinámicas que generaron oportunidades para la intervención de las ONGs. Algunas de ellas fueron: la demanda por la elaboración de sistemas de monitoreo y de evaluación; el estímulo para la modernización de la enseñanza en las facultades de derecho de las universidades, por medio de procesos de renovación curricular; el trabajo de investigación; la demanda por actividades de capacitación y difusión entre los operadores del sistema de administración de justicia. Asimismo, la Reforma requería de investigación y modernización de los servicios auxiliares del sistema de administración de justicia (policías, Gendarmería y sistemas penitenciarios). Los informes de monitoreo de la Reforma Procesal Penal indicaban que el desempeño de los policías era clave, y eso generaba un espacio para el trabajo de las ONGs. Lo mismo puede afirmarse del área penitenciaria. Además, el nuevo sistema abría un gran espacio para iniciativas innovadoras en mediación y resolución de conflictos, medidas alternativas a la privación de libertad, el desarrollo comunitario, entre otros. La Reforma Procesal Penal abría posibilidades para las intervenciones de las ONGs, espacios para la interlocución.

En relación con el Gobierno y con el Poder Judicial, otras instancias estatales de interlocución eran el Servicio Nacional de Menores (SENAME), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Ministerio de Salud, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación, y los servicios auxiliares, Carabineros de Chile, Investigaciones, Gendarmería, Servicio Médico Legal, entre otros. Esas organizaciones interactuaban con el Ministerio de Justicia por medio de numerosos programas, por ejemplo oficinas de atención de víctimas de delitos, oficinas especializadas en atención de casos de violencia intrafamiliar de menores, entre otras²⁰.

En el mundo profesional del ejercicio de la abogacía, el Colegio de Abogados era otro interlocutor relevante. Al igual que la Asociación de Magistrados y el Instituto de Estudios Judiciales, el Colegio representaba intereses corporativos. En Chile la correcta aproximación a este tipo de organizaciones podía ser una buena estrategia para sacar adelante proyectos. Así fue entendido por ONGs gestoras de procesos y aquellas que deseaban sacar adelante iniciativas, por ejemplo la FPC, la CPU y la Facultad de Derecho de la UDP para el proceso de gestación de la Reforma Procesal Penal, la Corporación FORJA para el desarrollo del extensionismo jurídico y la RED de Abogados colaboradores.

²⁰ Por ejemplo, Centro de Estudios de la Mujer. (CEM) y Corporación La Morada.

V.3.3 Visión de los actores institucionales sobre las ONGs

Tradicionalmente, los operadores del sistema de administración de justicia, los magistrados, los funcionarios del Ministerio de Justicia, los policías, Gendarmería, etc., tenían una postura de distancia y profunda desconfianza hacia las iniciativas que procedían de las ONGs²¹. El Poder Judicial no admitía que las ONGs trataran de intervenir desde fuera. La distancia aumentó en tiempos del gobierno de la Junta Militar (1973-1990)²².

En el periodo 1995-2005, las cosas tendieron a cambiar. Debido a la fuerte presión de los medios y a los procesos de modernización en marcha, entre los jueces se fue abriendo paso la idea que ellos debían conocer mejor como funciona la sociedad y debían poner mayor atención en las formas de vincularse con ella. Los jueces percibían que sus resoluciones producían reacciones en los medios, que ellas podían cumplir una función social, no solamente jurídica in sensu estricto²³. Este punto de vista comenzó a ser compartido por un sector de los jueces²⁴. En provincias, por ejemplo, hubo jueces que se vincularon con otras organizaciones y actores para el tratamiento de la violencia intrafamiliar, que participaron en la discusión de las leyes, en el diálogo con los ministerios, en el trabajo de las comisiones interministeriales. Pero eran personas, no era la institución judicial

²¹ Estas actitudes de los jueces pueden ser el reflejo de una ambivalencia de carácter más general. En el proceso de introducción de la Reforma Procesal Penal, coexistían el involucramiento creciente del Poder Judicial en las reformas con una defensa de intereses corporativos. Ello se manifestaba por ejemplo en el persistente uso que los tribunales hacían de las normas de desacato que afectaban la libertad de expresión, a pesar de haber caído éstas en el descrédito público. Igualmente, coexistían un enfoque renovado acerca del tratamiento judicial de las violaciones a los derechos humanos del pasado, por medio de nuevas interpretaciones de las normas de amnistía y de la incorporación de otros criterios, con la persistente actitud de interpretaciones restrictivas y formalistas respecto de las violaciones a los derechos humanos que ocurrían en Chile.

²² Peña, 1992, 27-40.

²³ Dentro del Poder Judicial, había quienes tenían una visión respecto a un futuro emergente de mayor interacción entre el sistema de administración de justicia y su medio social. La idea era llegar a un sistema judicial que se desplegara y funcionara como un todo interactivo, donde pudiesen participar muchos, y no como un conjunto de unidades segmentadas, incomunicadas. En esta perspectiva, el desafío consistiría en aunar esfuerzos para llegar a ser un ente mayor, porque de otro modo cada cual seguiría su propio camino, y las iniciativas aisladas quedarían sin efectos o no tendrían buen resultado; entrevista con el Magistrado Haroldo Brito, 12.01.2002.

²⁴ Entre los jueces entrevistados durante la investigación que dio origen a este trabajo, se valoraba positivamente el proceso de acercamiento entre el Poder Judicial y su entorno social, la existencia de iniciativas locales, tales como comités vecinales de seguridad que se vinculaban con los jueces. Estas instancias eran percibidas como un aporte a la idea del sistema judicial como un todo interactivo, donde pueden participar varias partes. Esto rompía con la idea del sistema de administración de justicia como algo segmentado, incomunicado con el resto de la sociedad.

misma. Con la creación de la Oficina de Comunicaciones, se abrió una posibilidad real para el desarrollo de una política institucional, para que los jueces tuviesen mayor presencia en la vida comunitaria.

Sin lugar a dudas, en el cambio de actitud de los funcionarios del Poder Judicial influyó el conjunto de transformaciones del contexto socio-político chileno, especialmente las fuertes presiones desde la sociedad por mayor racionalización y eficacia. En el mismo sentido deben ser consideradas las experiencias de interacción con ONGs gestoras de la Reforma Procesal Penal en la década de 1990, y la mayor influencia que dentro del sistema de administración de justicia adquirieron personas favorables al cambio.

En los informativos de los medios de comunicación social, la televisión, la radio, la prensa e internet, se insinuaba una nueva actitud de las personas con respecto a la justicia. Ya no había tanto conformismo con lo que la autoridad dijera y el punto de vista positivista, es decir, como derecho debiera ser válido aquél que el legislador declara. En la opinión pública ya no era eso suficiente, se quería que el juez fundamentara, hiciera un análisis informado y racional de la situación. Por otra parte, había mayor presión por mejor atención, mejor administración y gestión. La creciente presión social por el cambio comenzaba a inquietar en el Poder Judicial y motivaba el genuino interés real por mejorar la comunicación con el entorno, para que la comunidad tuviese más conciencia que se trabajaba y que se hacían cosas²⁵.

Dentro del Poder Judicial, las ONGs eran percibidas positivamente como un complemento necesario para el sistema de administración de justicia. En particular con respecto a la modernización, se reconocía un aporte muy relevante. Las universidades eran consideradas fundamentales, lo mismo que algunos centros de estudio no universitarios, especializados en los temas de la justicia. La evaluación positiva encontraba fundamento en el aporte que ellos habían hecho para la Reforma Procesal Penal. La Reforma era un tema que había remecido el ambiente judicial, y en consecuencia había un contexto muy propicio para tratar numerosos otros temas de la justicia, y los jueces evaluaban positivamente.

En el Poder Judicial existía la convicción que se carecía de condiciones para la investigación académica sobre múltiples asuntos relevantes, por la naturaleza del trabajo en el sistema. En consecuencia, resultaba ser más expedito pensar desde fuera. En el contexto de la incapacidad institucional para proponer cambios, dentro

²⁵ Las demandas sociales por mejorar llegaban a manifestarse como crítica inédita en Chile, por lo menos a nivel público de medios de comunicación. A propósito de la acusación de la Corte Suprema contra el panelista de televisión Eduardo Yáñez, por sus dichos en el programa "El Termómetro", los calificativos empleados por las personas sobre las altas jerarquías del Poder Judicial y los jueces eran los siguientes: corrupto, anticuado, viejos chochos, inquisidores, ineptos, intocables (www.elmercurio.cl).

del Poder Judicial existía la opinión que quienes lo estaban haciendo desde fuera debían persistir. Asimismo, había conciencia sobre la necesidad de apoyar lo que venía desde fuera para que el sistema pudiese modernizarse.

Algunas organizaciones muy específicas eran identificadas por sus aportes al proceso de modernización de la justicia: la Corporación de Promoción Universitaria (CDJ-CPU) y el Centro de Estudios Jurídicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. Se reconocía que esas organizaciones habían ido haciendo aportes que generaban una apertura dentro del Poder Judicial, en áreas que antes eran concebidas de su exclusiva responsabilidad. En el cumplimiento de tal función, esas organizaciones hacían ver problemas y deficiencias que llevaban a obtener magros resultados. El Centro de Estudios de la Justicia de las Américas también era percibido con potencial de aportes²⁶.

Los miembros del Poder Judicial percibían que las ONGs estaban aún muy aisladas, poco articuladas entre sí y con los interlocutores del sistema de administración de justicia. Por otra parte, la opinión pública no había tomado conciencia de la profundidad de los cambios que estaban ocurriendo²⁷. En relación con la percepción del ejercicio de la abogacía, dos problemas específicos eran observados por los miembros del Poder Judicial: primero, la falta de especialización y ausencia de conocimientos remozados de los abogados, pues la mayoría se quedaba con los conocimientos adquiridos en las facultades de derecho; segundo, la falta de controles éticos²⁸.

Las percepciones descritas sugerían la necesidad de vías efectivas de formación ciudadana para la comprensión de la justicia, del rol de las instituciones de la justicia, y del papel que cabía a los ciudadanos y a sus organizaciones. Determinadas iniciativas, citadas en este estudio, tales como las acciones de interés público, hacían una contribución. Pero no eran suficientes para un verdadero ejercicio de ciudadanía²⁹.

²⁶ Entrevistas a funcionarios del Poder Judicial y del Instituto de Estudios Judiciales, enero del 2002.

²⁷ Esta percepción no era sólo de los miembros del Poder Judicial. En los estudios de opinión pública, a través de los comentarios de periodistas y prensa, los monitores de la Reforma Procesal Penal, y las opiniones de representantes de algunas OSCs, se advertía que un obstáculo importante para avanzar era la falta de conocimientos sobre la justicia en la sociedad.

²⁸ Las opiniones no eran tajantes, los entrevistados no querían decir con esto que todos los abogados tuviesen una deficiente y no fuesen éticos. Pero constataban que había conductas recurrentes y una débil formación.

²⁹ En esta dirección hubo actividades de investigación y de difusión, ver <http://www.puc.cl/icp/eticapolitica/html/framedocumentos.html>

V.4 LA PERCEPCIÓN DE LAS ONGS

V.4.1 Modernización institucional

En el periodo 1990-2005, en el mundo de las ONGs se percibía que ellas estaban llamadas a desempeñar una función importante en los procesos de modernización, porque en su interpretación de la historia de Chile ellas habrían realizado importantes aportes. Los procesos y dinámicas de interacción entre las ONGs y las organizaciones estatales, a veces de cooperación, otras de conflicto, habrían tenido un saldo positivo para las innovaciones y el cambio institucional. Por lo tanto, las ONGs dispondrían de un potencial para progresar³⁰.

En Chile, algunas ONGs producían conocimientos con aire crítico y sus objetivos se distanciaban de los interlocutores estatales; por ejemplo, la Fundación Paz Ciudadana tenía interés por políticas públicas que abordaran el tema de la seguridad, y los dos últimos gobiernos de la Concertación querían avanzar por sobre todo en la modernización. Había alianzas y se compartía ciertos diagnósticos, pero los objetivos diferían. La interacción entre estos actores remedaba una suerte de deliberación democrática, y esta circunstancia dotaba de atractivo al proceso de interacción³¹.

Como consecuencia de las dinámicas indicadas, algunas ONGs consiguieron que sus objetivos pasaran a ser parte de la agenda pública. Así ocurrió en el caso de la Reforma Procesal Penal, una iniciativa gestionada desde las organizaciones de la sociedad civil (CDJ/CPU y FPC) que pasó a ser una política del Estado. Cuan representativas eran esas ONGs de la sociedad civil es algo que, ciertamente, se puede discutir, pero fuera de toda duda es el hecho que ellas empujaron y gestionaron la Reforma. Esas organizaciones lideraron la Reforma, la viabilizaron políticamente y la acompañaron durante toda su gestación, tramitación parlamentaria, implementación y monitoreo posterior, compartiendo roles con otras organizaciones e instituciones, a medida que avanzaba el proceso. Esto lo hacían satisfaciendo la demanda de los gobiernos que requerían apoyo técnico y político. La Fundación Paz Ciudadana demostró que poseía la capacidad de introducir sus preocupaciones y propuestas en la agenda pública e incluso que se les diera prioridad frente a otras iniciativas que originalmente provenían de la esfera pública.

Algunos centros de estudio veían de lleno su papel en el terreno de la crítica y de la innovación, y, en la medida que esas actividades podían ser realizadas en Chile,

³⁰ Efectivamente, las ONGs fueron actores muy relevantes en las últimas tres décadas, ver Valdivieso 2005.

³¹ Opinión de conjunto de representantes entrevistados por el autor.

compartían una valoración positiva del escenario nacional. Desde su perspectiva, la crítica debía institucionalizarse como una función inherente a la modernización de la justicia. El ejemplo lo daban países de mayor desarrollo, donde habían buenos sistemas judiciales y centros de estudio influyentes.

Algunas ONGs chilenas percibían grandes oportunidades en los procesos de internacionalización del país. El escenario internacional estaba caracterizado por el aumento del número de actores, la multiplicación de relaciones y de posibilidades problemas, en definitiva, un escenario más dinámico, complejo y competitivo que en el pasado. La capacidad de la crítica e innovación resultaba ser esencial para el desarrollo, lo mismo que el incremento de las relaciones entre las instancias oficiales y los actores no gubernamentales.

Las percepciones de algunas ONGs respecto al cambio institucional en Chile eran positivas, ellas valoraban los canales de intervención que se iban abriendo en la esfera estatal. En el sector justicia, específicamente, se valoraba positivamente el respaldo de las instituciones y organizaciones estatales para el desarrollo de iniciativas³².

Desde esta perspectiva, la política, algunas ONGs tenían la política deliberada de entrar en alianzas estratégicas con actores institucionales, corporativos, y con sus pares. Ellas percibían esta metodología como una contribución para que el conjunto de la sociedad civil pudiese ir interviniendo en los procesos de modernización.

En las ONGs especializadas en los temas de ciudadanía, derechos y justicia, había una clara conciencia que el sistema de administración de justicia estaba cambiando, que se estaba modernizando y progresaba. En sus objetivos y estrategias, ellas incorporaron la búsqueda de contacto con los miembros del sistema de administración de justicia, en particular del Poder Judicial. Tal era el caso, por ejemplo, de los programas de acciones de interés público o de justicia y de género. Por su parte, las organizaciones no especializadas, sin conocimientos ni experiencias en el sector justicia, no tenían claro por donde podría ir su aporte³³, ellas percibían que no tenían capacidad para abordar los desafíos de forma aislada,

³² En la percepción de algunas ONGs, por ejemplo aquellas que trabajaban desde la década de 1980 en derechos humanos, el Estado no tenía disposición de apoyo ni gran interés en las iniciativas de las organizaciones.

³³ El hecho de haber unas pocas ONGs especializadas, y la mayoría sin conocimientos acerca de la reforma de la justicia penal, marcaba diferencias. Las primeras ganaban el espacio de ser ONGs que realizaban un trabajo jurídico propiamente tal, mientras que las otras incidían en materias jurídicas sólo ocasionalmente y en relación con situaciones específicas. Las últimas, a lo sumo obtenían una asesoría legal externa y difícilmente podían estar informadas a cabalidad de los cambios en curso. La asimetría en el acceso a la información, por tanto, era un factor que producía diferencias.

y que sólo lo podían hacer aquellas ONGs especializadas que contaban con los medios y recursos³⁴.

Por otra parte, la experiencia también indicaba que cuando se generaban interacciones y vasos comunicantes entre ONGs que representaban genuinamente intereses sociales o inquietudes ciudadanas y ONGs especializadas que contaban con conocimientos especializados y recursos, las interacciones y los aportes en el proceso de modernización podían ser notables; por ejemplo, así ocurría con las acciones de interés público en algunos temas. Por lo tanto era importante que las ONGs desarrollaran disposiciones de cooperación horizontal y buscaran aliados en el sector. En el periodo 1995-2005, el trabajo coordinado en red pasó a ser un camino que podía facilitar esas relaciones horizontales, puesto que el costo era relativamente bajo y un buen manejo de redes daba acceso a la información, generaba procesos de aprendizaje e influía en la capacidad de las intervenciones³⁵.

V.4.2 Papel, énfasis y estrategias

En el periodo 1995-2005, las organizaciones que participaron en la gestión de reformas importantes eran especializadas, contaban con recursos humanos y técnicos de primer nivel. Las organizaciones más sofisticadas y preparadas fueron fundamentales para sacar adelante proyectos complejos, como fue el de Reforma Procesal Penal³⁶.

Las ONGs idearon estrategias concretas para liderar, tener mayor impacto, vincularse más, comunicarse, obtener el apoyo gubernamental y de la cooperación internacional para el desarrollo y crear redes de apoyo³⁷.

En general, los énfasis de las organizaciones guardaban relación con sus fortalezas y con las actividades que estaban desarrollando, aquellas que pudieran contribuir al cumplimiento de sus propósitos específicos. Aquellas dedicadas a temas de justicia tenían una identidad bastante marcada con lo que habían sido, desde su origen. Los académicos del Centro de Estudios Jurídicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales tenían la percepción de ser una unidad académica pequeña, con un grupo de trabajo bien cohesionado y confianza, donde había personas con afinidad generacional, unidad de objetivos, interés en participar

³⁴ Es el caso, por ejemplo, de la ONG Cordillera, que al mismo tiempo participa en la coordinación de la red de ONG ACCION.

³⁵ Las experiencias de trabajo en redes tenían gran significado para las Acciones de Interés Público.

³⁶ Véase <http://www.puc.cl/icp/eticapolitica/html/framedocumentos.html> (¿Hacia qué están orientados estos documentos?; Profundización Democrática, Tareas de la Ciencia Política en el Nuevo Milenio; Experiencia Didáctica y Metodológica).

³⁷ Véase un contundente catálogo de iniciativas en el trabajo ya citado de Del Valle.

en las políticas judiciales y con la clara percepción de estar llamados a desempeñar roles de gran importancia en la modernización de la justicia. Ellos querían participar en la discusión de las políticas, con una postura independiente y promover ideas nuevas.

El Instituto de Estudios Judiciales percibía que su capacidad radicaba en el poder de convocar actores del sistema judicial y del mundo extra-judicial para compartir experiencias. Participaba en el monitoreo y en la evaluación del proceso de Reforma Procesal Penal, y esto se quería seguir haciendo como línea anual de actividades.

El Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile quería poner su énfasis en el trabajo con las policías, en la elaboración de indicadores de desempeño de las fiscalías y policías en el sistema penal, en la capacitación de policías y funcionarios municipales, en un diplomado con teleconferencias, y publicaciones. Estos propósitos eran complementarios con las actividades de Fundación Paz Ciudadana y de otras ONGs que se ocupaban principalmente con la seguridad ciudadana y la prevención.

Las ONGs especializadas en los derechos humanos querían trabajar en las actividades de capacitación y de difusión en derechos humanos. La ONG FASIC entendía que su papel continuaría siendo la promoción de los derechos humanos y luchar contra la impunidad. Su estrategia consistía en “golpear la puerta” del mismo sistema de administración de justicia, crear mayor conciencia y promover la participación ciudadana por la justicia. Esta ONGs quería hacer bastante por medio de su trabajo de capacitación. La Comisión Chilena de Derechos Humanos quería seguir siendo una organización de apoyo a la democracia, con autonomía y libertad de opinión. La Comisión funcionaba como una organización de cooperación con el régimen democrático, su vocación era de lucha por la defensa de los derechos y veía que su papel era participar en los escenarios donde surgiera esa lucha.

El Centro de Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago percibía su rol en la introducción de una cultura de mediación en Chile. En una genuina cultura de la mediación, se debía abandonar las visiones localistas, restringidas, en aras de ir incorporando los progresos internacionales, por ejemplo en materia de derecho internacional³⁸. La estrategia consistía en una combinación de actividades, entre las cuales tenían un lugar privilegiado los casos emblemáticos de arbitraje y su difusión. Las actividades del Centro de Santiago y los de regiones deberían continuar apoyando el desarrollo de la cultura de la mediación, y vincular sus iniciativas y aportes con otras iniciativas convergentes.

La Corporación FORJA y la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza querían trabajar en los espacios locales y comunitarios. La asociaciones de

³⁸ En Chile había reticencia y se entendía el arbitraje sólo en su dimensión local.

extensionistas jurídicos ya constituidas representaban un esfuerzo por el mayor acceso de los sectores desprotegidos a la justicia, una mejor comprensión ciudadana de los derechos y el ejercicio de los mismos. Las personas y los grupos, en su vida cotidiana tenían necesidad de resolver temas de familia, propiedad, herencia, trabajo, seguridad social, entre muchos otros.

Las dinámicas interactivas, donde se iban sumando actores en torno a acciones o políticas concretas, iban generando procesos de acción y de aprendizaje inéditos para las ONGs. Así, por ejemplo, en relación con las iniciativas del extensionismo y en las acciones de interés público, se iban formando comités ciudadanos para la salud comunal o para la preservación del medio ambiente local. Había comunidades locales que al participar activamente en esas experiencias iban generando nuevas iniciativas, que a su vez influían en dinámicas que involucraban la institucionalidad local, provincial y regional.

En el período 1995-2005 ofreció grandes oportunidades a las ONGs para vincularse y hacer causa común. No obstante diferencias políticas, en intereses y en convicciones, las organizaciones tenían consensos en numerosos temas y buscaban de forma sensata y práctica los caminos para realizar sus propósitos. En tal contexto emergían iniciativas que sumaban actores, por ejemplo en el área de la Reforma Procesal Penal. Las ONGs que participaron en la génesis de la Reforma eran heterogéneas, tanto en sus objetivos como en su composición, y representaban intereses diversos. Precisamente la capacidad de sumar actores en torno a sus proyectos marcó la diferencia, y ellas fueron las más exitosas.

V.4.3 Experiencia y aprendizaje

En las ONGs, las formas de acumulación de experiencias y de aprendizajes diferían, porque ellas no eran homogéneas en cuanto a sus capacidades, recursos, propósitos y alianzas. Algunas consideraban las publicaciones como una vía de ir acumulando experiencias, aprendizajes y conocimientos en una determinada materia³⁹. Otras daban especial importancia a sus centros de documentación⁴⁰. Todas usaban la capacitación como un medio para ir transfiriendo a otros su acumulación de experiencias y conocimientos. Las ONGs especializadas en justicia y derechos humanos impartían capacitación en colegios, universidades y otras organizaciones.

La acumulación del saber se producía también a través de líneas, áreas y programas de investigación. Las Universidades y los centros de estudio eran las

³⁹ El Centro de Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago editaba todas sus intervenciones en un libro con sentencias arbitrales, con contenidos de las sentencias.

⁴⁰ Por ejemplo FASIC, CODEPU y la Comisión Chilena de Derechos Humanos.

organizaciones que mejor podían practicar estas formas de acumulación del conocimiento. De la investigación empírica, normativa, y de la experiencia extranjera emergieron numerosas ideas e iniciativas, y el proceso era acumulativo en el tiempo.

En la mayor parte de las ONGs más influyentes trabajaban personas con experiencia, quienes habían adquirido destrezas y capacidades en el extranjero y en un medio nacional difícil y competitivo. De cierto modo, el trabajo de esas personas en las organizaciones constituía por sí mismo un importante indicador de acumulación del saber⁴¹.

Las ONGs adquirían y acumulaban experiencia en el trabajo en redes. En el área de derechos humanos, las redes daban la oportunidad de intervenir en foros internacionales, preparar informes, ofrecían apoyo para presentar casos ante las instancias internacionales. En el área de la Reforma Procesal Penal, los lazos eran más informales y esporádicos, aunque no por ello menos importantes.

⁴¹ En el Centro de Estudios Jurídicos de la Universidad Diego Portales, por ejemplo, la experiencia se fue acumulado a través de iniciativas desarrolladas en la década de transición a la democracia. En el periodo 1990-2005, el Centro tenía una perspectiva fundamentada, una forma de trabajar, destrezas, había aprendido a auto-financiarse y ya había hecho aportes relevantes para la modernización del sistema de administración de justicia.

CONCLUSIONES

Este estudio, referido a la modernización del sistema de administración de justicia y a la acción de las organizaciones no gubernamentales durante el periodo 1990-2005, documenta que la Reforma Procesal Penal fue la iniciativa más importante y de mayor repercusión en Chile. En relación con la Reforma, hubo numerosas iniciativas e innovaciones legislativas complementarias. Las Organizaciones no Gubernamentales tuvieron un papel destacado en la génesis, la gestión y la implementación de la Reforma Procesal Penal y en numerosas otras iniciativas.

La modernización de la justicia fue un proceso gradual, avanzó por medio de consensos, y ello demandó el compromiso de los actores corporativos más relevantes del país. El proceso de modernización se vio favorecido por la existencia de instancias independientes de producción y difusión de conocimientos y vías para canalizar esos conocimientos hacia las políticas públicas en justicia.

El fracaso de los primeros proyectos de reforma, durante la administración de Aylwin, dejó de manifiesto que la modernización no podía ser abordada de forma radical. Las particularidades de la transición política y el alto grado de polarización hacían necesario un liderazgo prudente para tratar los temas de la modernización separadamente de los temas que dividían. La viabilidad de la modernización dependía de la disposición de los actores corporativos de la sociedad, la burocracia estatal, los operadores del sistema judicial, y de los actores privados más influyentes, especialmente mediales y empresariales. Los consensos dieron lugar a la aprobación de importantes reformas legislativas y cambios presupuestarios.

Los centros académicos y de investigación independientes tuvieron una función destacada, pues ellos aportaron los conocimientos. Centros académicos con liderazgo, capacidades y recursos, entraron en alianza con otros actores e impulsaron el cambio.

El contexto internacional fue un poderoso estímulo para los progresos y la modernización del sistema judicial chileno. Desde el período de las grandes modernizaciones económicas (1973-1990) hubo importantes actores intergubernamentales y fuerzas transnacionales que apoyaron el proceso de modernización. Las fuerzas internacionales proveyeron de recursos, conocimientos, modelos y experiencia.

En el plano nacional, este estudio constata que numerosas iniciativas para la modernización venían desde tiempos anteriores a la década de 1990. Ellas surgieron en el contexto de los planes de modernización de los gobiernos de la

Unidad Popular y de la Junta Militar, como en la actividad crítica, de investigación y de acción de los sectores de oposición (ONGs y centros académicos emergentes que aglutinaban la “intelligenza” de la oposición al gobierno de la Junta). Todos estos antecedentes influyeron en los procesos de modernización del periodo 1990-2005.

La Reforma Procesal Penal significó un impulso importante para el perfeccionamiento del sistema de administración de justicia, mejores condiciones de acceso, mayor control sobre otras ramas de la administración pública y mejores condiciones para la autonomía y la calidad de los resultados. Al largo plazo, los cambios influyeron en las condiciones institucionales y políticas de Chile para responder a los desafíos de la modernización en un mundo más complejo y globalizado que en el pasado. Las transformaciones institucionales fueron muy profundas, equivalentes a otras modernizaciones y cambios de magnitud de otros periodos históricas, tales como fueron las políticas de Industrialización por Sustitución de Importaciones desde la década de 1930 o la introducción de las reformas neoliberales de mercado desde mediados de la década de 1970.

Las iniciativas oficiales para la modernización del sistema judicial dieron un marco orientador, estuvieron siempre presentes, se constituyeron en ejes de la discusión, indujeron el debate y nuevas iniciativas. Con respecto a los proyectos oficiales, por ejemplo el ambicioso programa de modernización judicial del gobierno de P. Aylwin (1990-1994) que enfatizaba el tema del gobierno judicial o las iniciativas de los gobiernos de Frei y Lagos (modernización y seguridad ciudadana), este estudio deja en evidencia que unos resultaron y otros no, y en ello influyeron factores tales como el grado de realismo político y los consensos. El recuento de las iniciativas de modernización testimonia que las intervenciones oficiales, gubernamentales, fueron centrales para que los proyectos salieran adelante, fuesen éstos oficiales o no gubernamentales en su origen. Así, por ejemplo, para el avance en la Reforma Procesal Penal, la intervención del Ministerio de Justicia durante el gobierno de Frei fue crucial; de igual modo, en los temas de acceso a la justicia, las intervenciones oficiales desempeñaron un papel central, ya sea desde el Ministerio de Justicia, las Corporaciones de Asistencia Judicial o el Servicio Nacional de Menores (SENAME), desde donde surgieron propuestas integrales para modernizar los servicios de asistencia, y particulares para favorecer a determinados grupos (mujeres, niños, jóvenes, pueblos originarios, entre otros).

En un país de tradición estatista y centralista, la modernización del sistema judicial fue impulsada por algunas organizaciones no gubernamentales. Las iniciativas e intervenciones de ONGs con capacidades, recursos y acceso a la cooperación internacional fueron determinantes. Desde fines del gobierno de la Junta (1973-1990) destaca la actividad de la Corporación de Promoción

Universitaria, el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y la Fundación Paz Ciudadana. Las actividades e interacciones de esas ONGs dieron por resultado la génesis y la implementación de la Reforma Procesal Penal. Ellas aportaron liderazgo, investigación, difusión, pusieron el tema en la agenda de las políticas públicas, generaron los consensos y fueron sumando actores en torno al proyecto. Las organizaciones de derechos humanos, por su parte, fueron muy activas en los tribunales, llevando casos. Otro tanto corresponde a las iniciativas de acciones de interés público, con causas de sectores desprotegidos en los tribunales, promoviendo, por esta vía, políticas públicas. La observación detallada de los perfiles de las organizaciones ayuda a explicar por qué fueron esas organizaciones y no otras, las que tuvieron el papel más destacado en el proceso de modernización: sus propósitos, recursos y capacidades, alianzas estratégicas con el Estado, la cooperación internacional, el acceso a los medios de comunicación, la generación real de conocimiento mediante la investigación y la acumulación de resultados. A lo anterior cabe agregar un conjunto de condiciones domésticas e internacionales que favorecieron las intervenciones: transición política, mayor grado de internacionalización, modernización y desarrollo de la sociedad chilena.

En el periodo de la modernización, especialmente entre 1995 y 2005, diversos factores generaban posibilidades y desafíos para la acción de las ONGs. Con el proceso de democratización, el estado asumió funciones que desarrollaban las ONGs, institucionalizó diversas actividades, y parte del personal de las ONGs asumió funciones públicas. A lo anterior se sumaron las restricciones de las fuentes de financiamiento. Por otra parte, grandes oportunidades se perfilaban gracias a los avances de la globalización en todo orden de cosas (transportes, tecnologías, comunicaciones y transacciones, entre otros), los espacios de cooperación que abrían los acuerdos de integración, la creciente internacionalización del tratamiento de diversos temas, la apertura de espacios en foros internacionales y el status consultivo de las ONGs en las organizaciones internacionales, la multiplicación de instancias internacionales para canalizar inquietudes. Sin lugar a dudas, el escenario era de grandes oportunidades para aquellas ONGs con capacidad de liderazgo, de representar genuinamente intereses sociales diversos, de ser críticas e innovadoras.

La Reforma Procesal Penal abrió espacios para que las ONGs cumplieran funciones de representación y de servicio en la sociedad. Los centros académicos podían desplegar liderazgo, en la medida que relacionaran el trabajo teórico, normativo, con las experiencias del mundo real, y que representaran la diversidad. En el ámbito de la justicia, los procesos de apertura en el Poder Judicial eran

relevantes, toda vez que generaban posibilidades de interacción e intervención para la modernización

La falta de comprensión de la ciudadanía sobre la magnitud de los cambios que se estaban produciendo en Chile generaba la necesidad de acciones orientadas al mayor entendimiento del sistema de administración de justicia. Eran necesarias vías efectivas de formación ciudadana para la comprensión y el discernimiento en la justicia, para entender bien el papel de las instituciones del sistema de administración de justicia, el papel que cabía a los ciudadanos y a sus organizaciones en su calidad de agentes y razón de ser del sistema. Las acciones de interés público tenían un alto potencial como vías de capacitación ciudadana para la participación en la modernización de la justicia, pero no eran suficientes. Como todo cambio relevante en la historia de una sociedad, pasaría algún tiempo para una toma de conciencia sobre la real magnitud de las transformaciones relacionadas con la modernización de la justicia, en la sociedad y en el Estado.

APÉNDICE I. INTERVENCIONES DE LAS ONGS EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA PENAL CHILENA, 1990-2005

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Centro de Investigaciones Jurídicas Universidad Diego Portales	Reforma Procesal Penal	Justicia Penal	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación - Propuesta de reformas legales - Formación (pregrado, postgrado) - Capacitación de jueces - Extensión - Publicaciones - Apoyo técnico 	<ul style="list-style-type: none"> - Corporación de Promoción Universitaria; - Fundación Paz Ciudadana - Academia judicial - Defensoría Pública - Ministerio Justicia - Poder Judicial - Asociación Nacional de Magistrados - Instituto de Estudios Judiciales - C. Abogados - Varias Universidades de regiones - Varias universidades extranjeras - Fundación FORD - Fundación Hewlett - Red de Justicia de CEJA - Vera Institute of Justice - Embajada Gran Bretaña

RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
<ul style="list-style-type: none"> -Conocimientos de justicia penal -Impacto en modernización de la justicia -Creación Academia Judicial -Reforma Procesal Penal 	<ul style="list-style-type: none"> -Generar conocimiento -Tener impacto directo en justicia penal -Romper con paradigmas tradicionales en las formas de investigar y de hacer políticas públicas -Producir liderazgos - Monitorear, evaluar e influir en el proceso de cambios

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Centro de Investigaciones Jurídicas de la UDP	Control actos gobierno	-Derecho de Interés Público -Justicia Constitucional	-Investigación (derecho chileno y derecho internacional), -Acciones de interés público (casos a justicia) -Publicaciones	- Comisión Nacional del Medio Ambiente - Se repiten anteriores
	Autonomía de la Función Judicial	-Justicia Penal (reforma judicial) -Derecho de Interés Público	-Creación Academia Judicial -Presentación de casos de interés público con publicidad -Publicaciones	- Se repiten anteriores

RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
-Jurisprudencia	
-Reforma de sistema calificaciones dentro del poder judicial	

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Temuco	Reforma Procesal Penal	Programa Acceso	- Cursos de capacitación práctica - Seminarios internacionales - Video de difusión - Estudios - Congresos	- Unidad Coordinadora de Reforma Procesal del Min. Justicia - SERNAM - Defensoría Penal - Academia Judicial - SEREMI - U. la Frontera - U. Diego Portales - U. Autónoma del Sur - U. Mayor - Colegio de Abogados - Instituto Estudios Judiciales - Asociación de Magistrados - FORJA - Fundación Huber

				<ul style="list-style-type: none"> - Escuela of Law de la U. California Western - UNICEF - Embajada de USA
Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Temuco	Acceso a la justicia	Proyecto CREA	<ul style="list-style-type: none"> -Creación del Centro de Mediación -Difusión del uso de la mediación -Seminarios - Publicación revista -Investigaciones en ámbito indígena - Capacitación profesional -Programa de clínicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Educación - SERNAM - Universidades de España - Instituto de Estudios Indígena U. de la Frontera - Red de trabajo informal de colaboradores

RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
<ul style="list-style-type: none"> -Participación en la implementación de RPP -Contacto estrecho con fiscales y defensores 	
<ul style="list-style-type: none"> -136 causas mediadas el 2001, 49 con acuerdos -Posicionamiento tema de la mediación 	<ul style="list-style-type: none"> -Investigar -Postular nueva ley de tribunales de familia -Desarrollar el programa de mediación escolar -Actividades de promoción de derechos indígenas -Modernización de estudios

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Universidad de la Frontera, Instituto de Trabajo Social (TEMUCO)	Reforma Procesal Penal		-Prácticas de alumnos -Investigación	- SEREMI - Comité Prevención Maltrato infantil - Carabineros - SERNAM - SENAME - Municipios - Juzgados - Diversas OSC
	Acceso a la justicia	-Violencia intrafamiliar y maltrato infantil -Prácticas de alumnas para la erradicación del maltrato infantil	- Prácticas de alumnos en juzgados - Programa de Prevención del Maltrato Infantil - Estudios -Talleres -Capacitación y docencia (pre y post grado) -Difusión: Línea 800 de denuncia, campaña de buen trato a los niños	- SEREMI - Comité de Prevención del Maltrato infantil - Carabineros - SERNAM - SENAME - Municipios - Juzgados - Instituto Estudios Indígena de U. Frontera - OIT
	Acceso a la justicia	-Área jurídica	- Estudios - Difusión y capacitación - Asesorías	- Ministerio de Educación - Municipalidad Temuco - CONADI - F. FORD - CIID-IDRC de Canadá - Educación Intercultural Bilingüe Andina - GTZ - Fundación Kellog - UNESCO - Red de Universidades Indígenas - Red de Centros de Acción Ambiental
RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS			
Incorporación de alumnos en juzgados,	- Continuar colocando egresados			

SEREMI y Fiscalía	
-Difundir conciencia del problema de la violencia intrafamiliar -Visión más integral de la aplicación de justicia	-Participar en los juzgados civiles -Difundir intereses del niño (escuelas, talleres, etc.) -Colaborar en localidades y regiones -investigación
-Referente en temas indígenas	

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Centro de Estudios de la Justicia de la Universidad de Chile	Reforma Procesal Penal	-Proceso Penal	-Investigación -Propuesta de reformas legales -Apoyo técnico (comisiones de legislación) -Formación (pre-grado, postgrado, diplomado) -Capacitación (Colegio de Abogados, Magistrados) -Extensión (seminarios, charlas) -Publicaciones	-Ministerio de Justicia -Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales -Corporación de Promoción Universitaria -CEJA
	Acceso a la justicia	-Acceso a la Justicia -Justicia de Menores -Mediación o negociación		
	Control actos de gobierno	-Justicia Constitucional	-Propuesta reformas legales -Extensión	

RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
-Reforma curricular -Convocatorias a participar en discusión legislativa -Participación en docencia de la Academia Judicial; capacitaciones de M. Justicia -Monitoreo regional de RPP encargado por el CEJA, junto a U. Diego Portales	-Desarrollo de áreas Penal y Constitucional -Vincular el derecho con los tratados internacionales

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile	Reforma Procesal Penal	Centro de Estudios de seguridad	-Investigación -Formación (pre-grado, postgrado,	-SENAME -Ministerio del Interior

(seguridad ciudadana)	ciudadana	diplomado)	-Asociación -Municipalidades -Medios: Consejo Nacional de Televisión -Universidad de Chile -Investigadores de Universidad Diego Portales -Centro de Estudios del Desarrollo -Fundación Paz Ciudadana -SUR Profesionales -FORJA -UNICEF -Programa de Reforma Educativa para América Latina PREAL -Vera Institute of Justice de N. York -Universidad Federal Minas Gerais -Banco Interamericano de Desarrollo
RESULTADOS		PROYECTOS FUTUROS	
		<ul style="list-style-type: none"> -Nuevos proyectos con financiamiento -Especialización en el tema de la seguridad ciudadana, policías, y énfasis en el sistema penal de justicia -Montar una biblioteca sobre el tema -Celebrar convenios en función de cumplir los objetivos del programa -Cursos, diplomados, publicar trabajos, organizar seminarios (prevención y sociedad civil) -Sistema de concurso para financiar tesis de pre y postgrado - Capacitación de jueces, funcionarios municipales, policías 	

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Instituto de Estudios Judiciales	Reforma Procesal Penal		-Investigación -Propuesta de reformas legales -Formación (pregrado, pasantías en cortes)	-Ministerio de Justicia -Comisiones del Congreso -Corte Suprema

			-Capacitación de jueces -Extensión -Publicaciones -Apoyo técnico	-Asociación de Magistrados -Facultades de derecho de todo Chile -CEJA
Centro de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Santiago	Acceso a la justicia	Mediación y Arbitraje	-Casos de arbitraje y mediaciones -Extensión -Publicaciones	-Cámara de Comercio -Colegio de Abogados -Cámara de la Construcción -Sociedad de Fomento de la Producción SOFOFA -Otras: empresariales
Colegio de Abogados Valparaíso	Reforma Procesal Penal		-Apoyo técnico -Capacitación -Promoción de iniciativas legales -Extensión	-Ministerio de Justicia -Numerosas instituciones públicas y privadas del derecho -Universidad Diego Portales

RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
-Actividades de apoyo de la RPP: capacitación -Creación de la Academia Judicial	-Continuar actividades exitosas: Capacitación para personas que no están dentro del sistema judicial; reuniones, publicaciones
-Fallos arbitrales -Promoción de la cultura de la mediación	-Difundir la cultura de la mediación -Trabajo en las universidades -Adecuar el sistema chileno de mediación y arbitraje a sistemas internacionales
-Reactualización de la discusión	-Influir en iniciativas legales -Formar corrientes de opinión -Participar activamente en las discusiones desde la región

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Cámara de Comercio y Turismo de Valparaíso A. G.	Reforma Procesal Penal		Promoción de intereses gremiales -Discusión de iniciativas legales -Estudios -Extensión -Capacitación (seguridad)	-Ministerio del Interior -Cámaras de comercio -Empresas -CONAPIDE
Centro de Arbitraje y Mediación V	Acceso a la justicia	Arbitraje y mediación	-Extensión -Capacitación	-Cámara de Comercio de

Región		-Publicaciones	Santiago -Empresarios -Corporación de Asistencia Judicial
Corporación de Promoción Universitaria (CPU) Centro de Desarrollo Jurídico Judicial (CDJ/CPU)	Reforma Procesal Penal	-Capacitación jueces y otros -Investigación -Propuestas de reformas legales -Publicaciones	-Ministerio de Justicia -Asociación de Magistrados -Instituto de Estudios Judiciales -Facultad Derecho U. Diego Portales - Facultad de Derecho U. de Chile -FPC -Partido Democracia Cristiana -F. Konrad Adenauer -USAID
	Acceso a la justicia	-Experiencias piloto en mediación -Capacitación -Publicaciones	- Ministerio de Justicia - Corporaciones de Asistencia Judicial - Cámara de Comercio de Santiago - Diversas ONGs

RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
-Reconocimiento oficial -Contraparte en temas de seguridad	-Participación en modernización de la justicia (seguridad) -Promoción de la creación de la Fiscalía
-Reconocimiento -Causas sometidas a arbitraje	-Foro de Arbitraje para lograr una nueva legislación sobre arbitraje nacional
RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
-Reforma Procesal Penal -Academia Judicial	- Difusión y capacitación
-Centros Mediación	

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Fundación Paz Ciudadana (FPC)	Seguridad Ciudadana y RPP	-Seguridad ciudadana -Sistema de administración de justicia criminal	-Investigación -Propuesta de reformas legales -Apoyo técnico (evaluaciones, monitoreos) -Publicaciones -Extensión (articulación de actores); seminarios, campañas de prevención, comunicados por los medios; distribución de informativos y cartillas por la prensa	-Ministerio del Interior -Ministerio de Justicia -Carabineros, -Gendarmería -Instituto Nacional de la Juventud -Corte Suprema -Corporación Administrativa del Poder Judicial -El Mercurio -Empresas -CPU -SUR Profesionales -Hogar de Cristo -Universidad Diego Portales -UNICEF -Embajadas -Fundaciones -Centro de Estudios de Justicia de las Americas
Corporación FORJA	Reforma Procesal Penal		-Capacitación -Publicación - Difusión comunidad	- Ministerio de Justicia - Organizaciones comunitarias - Embajada de USA

RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
-Propuestas competitivas, influyentes y aplicables -Puesta en práctica de sus propuestas y énfasis (prevención; legislación, políticas) -Referente nacional en prevención y seguridad	-Contribuir a la caída de los índices de delincuencia -Evaluar los proyectos oficiales (RPP, Plan Cuadrante, Comuna Segura) -Dar la pauta en temas de seguridad -Trabajo con comunas -Mantener buena cobertura de informes y diversificar las materias tratadas -Especial atención a los jóvenes en la prevención
Mayor conocimiento de la reforma a nivel comunitario	- Continuar actividades de difusión - Evaluación

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Corporación FORJA	Acceso a la justicia	-Ciudadano comunitario -Exigibilidad de Derechos	-Capacitación -Apoyo técnico -Trabajo en redes -Publicaciones	-Ministerio Justicia -Municipalidades -Gobiernos regionales -Gobiernos provinciales -Servicios públicos -FOSIS -Investigaciones -Carabineros -Programa Economía del Trabajo (PET) -CIDE -FNSP -PRODEMU -Instituto de la Mujer -Corporación La Morada -IDEAS -SEPADEDS -Corporación Opción -Comisión Chilena de Derechos Humanos -Codepu. -Universidad Católica C. Silva Henríquez -Universidad D. Portales -Universidad Arcis -Ford Foundation -Favim y Ágora -Red Nacional Ecológica (RENACE) -Plataforma Sudamericana DESC -Capítulo Chileno del Ombudsman.

RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
<ul style="list-style-type: none"> -Reconocimiento nacional e internacional -Constitución de asociaciones -Construcción de organizaciones 	<ul style="list-style-type: none"> -Fortalecer el extensionismo e instancias de coordinación -Convenios con organizaciones públicas y privadas -Impulso de planes de justicia local -Obtención de financiamiento -Mejorar apoyo técnico -Intervenir en la seguridad ciudadana, la prevención y las políticas de Juventud

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Corporación FORJA	Control de actos de gobierno	Acciones Ciudadanas por la Probidad y la Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> -Extensión (campañas difusión); charlas -Publicaciones -Capacitación -Propuesta de reformas legales y administrativas -Investigación: Extensión 	<ul style="list-style-type: none"> -Transparencia Internacional -Periodistas -CELAP -Transparencia Internacional -Redes Latinoamericanas (PFC, CELAP, IFFEX)

Corporación La Morada	Acceso a la justicia	Área de Ciudadanía y Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> -Capacitación -Extensión (campañas, lobby, seminarios) -Reformas legales -Monitoreo del cumplimiento de tratados internacionales -Investigación -Publicaciones -Apoyo técnico: informes sobre derechos de las mujeres en Chile; casos en tribunales -Trabajo en redes -Trabajo con estudiantes en práctica, con el objeto de tener efecto en las escuelas de derecho 	<ul style="list-style-type: none"> -SERNAM -Cancillería -Miembros del Congreso -Asociación de Magistrados -Ford Foundation -FLACSO -Foro de Derechos Sexuales -Mench Prosan -IWRAW -CEJIL -CAUCUS -REMOS -Universidad D. Portales -SUR Profesionales -Universidad Arcis -U. Academia de Humanismo Cristiano
-----------------------	----------------------	---------------------------------------	--	---

RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
Compromiso de candidatos para actuar por medio de políticas internas y cumplimiento de acuerdos internacionales	Continuar y profundizar líneas de trabajo
Base de datos y código de ética para el sector empresarial	
<ul style="list-style-type: none"> -Reconocimiento público -Difusión de conciencia de género y de discriminación -Difusión de conocimientos sobre instrumentos para hacer valer los derechos 	<ul style="list-style-type: none"> -Mejoría en derechos y garantías de la mujer -Mayor conocimiento de mecanismos de protección de los derechos humanos -Reforma Procesal Penal percibida como oportunidad de intervención -Interacción con universidades para que se abran a la sociedad y ONGs

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Paternitas y Corporación Nacional Fe y Esperanza (CONAFE)	Reforma Procesal Penal		-Propuesta de reformas legales -Promoción de tratados internacionales para favorecer los principios de garantía en el debido proceso	
	Acceso	Establecimientos de acogida Consultorio Jurídico	-Apoyo técnico -Extensión: medios; seminarios -Apoyo a personas: familiares de presos y presos -Capacitación (rehabilitación y prevención)	-Ministerio de Justicia -Ministerio del Interior -Gendarmería -F. FORD -Centro de Estudios del Desarrollo -FORJA -U. Harvard -Facultad de Derecho de Universidad Diego Portales

RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
-Consultorio -Oficinas de cooperación de asistencia judicial en lugares sin recursos -Prevención a través de actividades.	-Oficinas de cooperación de asistencia judicial, en lugares sin recursos -Recuperación de personas y prevención

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Centro de Estudios Públicos (CEP)	Reformas a la justicia (en general)	Área Jurídica	-Coordinación -Publicación	-Alianzas en función temas de interés (cambian)

RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
Publicación	

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Instituto Libertad y Desarrollo (ILD)	Reformas a la justicia (en general)		-Consultorías de investigadores	Alianzas en función a temas de interés (cambian)

RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
Publicaciones de investigadores	

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Centro de Estudios para el Desarrollo (CED)	Reforma Procesal Penal (seguridad ciudadana)	Área de Seguridad Ciudadana, tema de policía	-Investigación -Extensión: charlas, seminarios, talleres, publicaciones -Capacitación	-Partido Democracia Cristiana y PPD (Partido por la Democracia) -Instituciones de Gobierno -Ford Foundation -Red de contactos en Chile y en A. Latina; CELS de Argentina -Universidad D. Portales

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Fundación para la Superación de la Pobreza	Acceso a la justicia	Programa Acciones Ciudadanas por la Justicia y la Democracia	-Capacitación -Apoyo técnico -Trabajo en redes -Publicaciones	-Municipios -Corporación de Asistencia Judicial -Inspección del Trabajo -Registro Civil -Instituto de Normalización Previsional -Instituto de Jueces de Policía Local -Colegio de Abogados -Corporación Forja -Hogar de Cristo -Universidad Austral -Universidad Blas Caña -Ford Foundation -Fundación Andes

RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
-Posicionamiento a nivel local -Constitución de asociaciones -Generación de instancias de mediación y resolución de conflictos -Proceso de aprendizaje y de articulación de organizaciones sociales de base -Formación de Comités Ciudadanos -Extensionismo Jurídico	-Formación de líderes -Promoción del voluntariado -Crecimiento sostenido -Visibilizar el programa a nivel nacional -Convocar más esfuerzos de la sociedad civil -Reformas legales

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Cooperativa Programa de Economía del Trabajo	Acceso a la justicia	-Área Jurídica -Área Sindical	-Investigación -Capacitación -Apoyo técnico -Extensión (seminarios, informes)	-Min. Trabajo -Sindicatos
RESULTADOS		PROYECTOS FUTUROS		
-Referente en mundo del trabajo (sindicatos)		-Nuevo Código de Trabajo -Servicio de Asistencia Legal y Sindical		

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
PIDE, Protección Niños para el Estado de Emergencia	Acceso a la justicia	CEDIAL, Centro de Documentación Infancia en América Latina	-Documentación -Extensión -Apoyo técnico (informe para Naciones Unidas sobre infancia) -Peticiones al gobierno	-Organizaciones relacionadas con la protección de los derechos de los niños
RESULTADOS		PROYECTOS FUTUROS		
-Atención de hijos de retornados -Formación de conciencia		-Influir a favor de legislación protectora de derechos		

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Comisión Chilena de Derechos Humanos (CChDH)	Acceso a la justicia		-Apoyo técnico: víctimas de violaciones a derechos humanos -Publicaciones -Capacitación -Extensión: Comunicados de prensa -Peticiones al gobierno -Documentación	-Gobiernos de la Concertación -Comunidades de base interconectadas con las iglesias -FASIC -DET de Alemania -Amnistía Internacional -KAT -Consejo Mundial de Iglesias

RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
-Salvar personas en tiempos del gobierno de la Junta Militar -Difusión de conciencia sobre violaciones a derechos -Influencia en tema de garantías para reformas a la justicia -Democratización del país (contribución en oposición)	-Crítica autónoma y positiva para la democracia -Propuestas legislativas

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
CODEPU	Acceso a la justicia		-Apoyo a víctimas de violaciones de derechos humanos (causas) -Peticións al gobierno e instancias internacionales -Capacitación -Documentación -Publicaciones	-Ministerio de Educación -Partido Comunista -Comisión Chilena de Derechos Humanos -FASIC -Agencias internacionales de financiamiento

RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
-Salvar personas en tiempos del gobierno de la Junta Militar -Difusión de conciencia sobre violaciones a derechos -Influencia en el tema de las garantías para reformas a la justicia -Democratización del país	-Mantener memoria de violaciones a derechos humanos

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC)	Acceso a la justicia	Promoción Derechos Humanos	-Apoyo a víctimas de violaciones de derechos humanos (causas) -Campañas -Capacitación -Publicaciones -Documentación	-FOSIS, -SERNAM -Jueces -Gendarmería -CODEPU -Amnistía Internacional -Consejo Mundial de Iglesias -DEFUT Conferencia Episcopal Iglesia

	Católica de la Unión Europea -Embajadas
--	--

RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
-Reconocimiento -Conciencia sobre violaciones a los derechos en la sociedad -Avances con casos de desaparecidos -Defensa jurídica de presos políticos	-Generar Conciencia -Capacitación

Organizaciones	Líneas de trabajo	Programas	Tipos de Intervención	Alianza
Confraternidad de familiares y amigos de los presos comunes (CONFAPREC)	Acceso a la justicia	Derechos Humanos de los Presos	-Participación en conflictos en cárceles (HUELGAS) -Representación intereses de presos ante autoridades	-Pastoral Penitenciaria de la Iglesia Católica -Pastoral Social de Vicaría de Arzobispado de Santiago -Gendarmería

RESULTADOS	PROYECTOS FUTUROS
-Conciencia de problemas en las cárceles -Apertura de Gendarmería Mejorías en las cárceles (relación, trato más digno para los detenidos)	Defensa y promoción de los derechos humanos de los detenidos

Fuente: Entrevistas realizadas en las organizaciones, documentación recabada y citada en el estudio

APÉNDICE II. CUADRO CON ORGANIZACIONES Y PERSONAS ENTREVISTADAS

ORGANIZACION	PERSONA ENTREVISTADA	CARGO	DIRECCION POSTAL
1. FPC	María Eugenia de la Fuente	Gerente	Valenzuela Castillo 1881, Providencia
2. FPC	Javiera Blanco	Abogado, Director Ejecutivo	Valenzuela Castillo 1881, Providencia
3. FPC	Jenny González	Encargada Centro Documentación	Valenzuela Castillo 1881, Providencia
4. CEP	Harald Beyer	Economista, Investigador	Sótero Sans 175, Providencia
5. CEP	Lucas Sierra	Abogado, Investigador	Sótero Sans 175, Providencia
6. Instituto de Asuntos Públicos, U. Chile	Hugo Frühling	Abogado, Director	Nueva de Lyon 0128, Providencia
7. Instituto de Estudios Públicos	Julia Cubillos	Investigadora	
8. Universidad Diego Portales	Cristián Riego	Abogado, Investigador	República 105, Santiago
9. Universidad Diego Portales	Carlos Peña	Abogado, Decano	República 105, Santiago
10. Universidad Diego Portales	Mauricio Duce	Abogado, Investigador	República 105, Santiago
12. Universidad Diego Portales	Felipe González	Abogado, Investigador	República 105, Santiago
13. Universidad Diego Portales	Jorge Contese	Abogado, Investigador	República 105, Santiago
14. Centro de Estudios de Justicia de las Americas	Juan Enrique Vargas	Abogado, Director Ejecutivo	República 105, Santiago
15. Universidad Diego Portales	Jorge Mera	Abogado, Investigador	República 105, Santiago
16. Universidad de Chile	María Inés Horvitz	Abogado, Director	Av. Sta. María 076, 5° Piso, Providencia

17. Universidad Católica de Temuco	Rodrigo Coloma	Abogado, Director Mediación	Manuel Montt 56, Casilla 15-D, Esc. de Derecho, Campus San Fco., U.C. Temuco
18. Universidad Católica de Temuco	Scarlette Lagos	Abogado, Director	Manuel Montt 56, Casilla 15-D, Esc. de Derecho, Campus San Fco., U.C. Temuco
19. Corporación FORJA	Sebastián Cox	Abogado, Director	Ernesto Reyes 065, Providencia
20. Centro Mediación, Cámara de Comercio de Santiago	Carlos Eugenio Jorquera	Abogado, Presidente	Monjitas 392, 3° Piso, Santiago
21. Centro Mediación, Cámara de Comercio de Santiago	Karin Helmlinger	Abogado, Directora ejecutiva	Monjitas 392, 3° Piso, Santiago
22. Cámara de Comercio y Colegio de Abogados de Valparaíso	Jorge Abbott	Abogado, Director	Monjitas 392, 3° Piso, Santiago
23. Cámara de Comercio y Turismo de Valparaíso A. G.	Oscar Hormazabal	Presidente	Monjitas 392, 3° Piso, Santiago
24. Comisión Chilena de Derechos Humanos	Jaime Castillo Velazco	Abogado, Presidente de la Comisión	Santa Lucía 162, Santiago
25. Comisión Chilena de Derechos Humanos	Silvia Piña	Responsable Centro Documentación	Santa Lucía 162, Santiago
26. CODEPU	Paz Rojas Baeza	Médico, Presidenta	Victoria Subercaseaux 181, Of. 43, Santiago Centro
27. FASIC	Mons. Alfonso Baeza	Sacerdote, Presidente	Manuel Rodríguez 33, Santiago, Casilla 9551
28. Pastoral Social de Arzobispado de	Encargada Centro Documentación		Manuel Rodríguez 33, Santiago, Casilla 9551

Santiago			
29. FASIC	Claudio González	Director Ejecutivo	Manuel Rodríguez 33, Santiago, Casilla 9551
30. Fundación para la Superación de la Pobreza	Pablo Savall	Investigador	Manuel Rodríguez 33, Santiago, Casilla 9551
31. Centro de Arbitraje y Mediación V Región de la Cámara Regional del Comercio y la Producción Valparaíso A. G.	Luz Maria Abbott	Secretaria Ejecutiva	Condell 1231, piso 5.
32. Asociación Nacional de Magistrados	Mario Carroza	Abogado, Presidente	Merced 286, Piso 3, Santiago
33. Corte Suprema	Domingo Kokish	Abogado, Ministro	Av. República 250, Piso 2, Santiago
34. Instituto de Estudios Judiciales	Felipe Caballero	Abogado, Director	Av. República 250, Piso 2, Santiago
35. Corte Apelaciones de Santiago	Haroldo Brito	Abogado, Ministro	
36. Corte Suprema	José Fernández R.	Abogado integrante	
37. Ministerio de Justicia	Carlos Maldonado	Abogado, Director Unidad de Reforma Procesal Penal	Morandé 107, 3° Piso, Santiago
38. Ministerio de Justicia	Angel Valencia	Abogado, Sub-Director de Unidad de Reforma Procesal Penal	Morandé 107, 3° Piso, Santiago
39. Centro Mediación, Corporación de Asistencia Judicial	Paula Correa	Abogado	Morandé 107, 3° Piso, Santiago
40. División Asistencia Judicial,	Verónica Sánchez		Morandé 107, 12 Piso, Santiago

Ministerio de Justicia			
41. Corporación de Asistencia Judicial del área Metropolitana	Maria Eugenia Jaña	Abogado, Directora	Morandé 107, 12 Piso, Santiago
42. Ministerio Público	Mirta Ulloa	Abogado, Directora Programas	Almirante Gottuzo 124, Piso 10, Santiago
43. Corporación La Morada	Lorena Frides	Abogado, Directora Ejecutiva	Purísima 10, Recoleta
44. PIDE, Protección Niños para el Estado de Emergencia y CEDIAL, Centro de Documentación Infancia en América Latina.	Maria Eugenia Rojas,	Directora	Holanda 456, Providencia
45. UNICEF	Miguel Cillero	Consultor	Isidora Goyenechea 3322, Las Condes
46. Centro de Protección Infante Juvenil. CEPIJ	Ignacio Pinto	Abogado	Municipalidad el Bosque, Alejandro Guzmán 735, La Cisterna..
47. Universidad de la Frontera, Instituto de Trabajo Social	Ana Elisa Arellano	Investigadora	Universidad la Frontera, Temuco
48. Universidad de la Frontera, Instituto de Desarrollo Humano	Fabiola Pinilla	Secretaria Ejecutiva	Universidad la Frontera, Temuco
49. Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera	Alejandro Herrera	Director	Universidad la Frontera, Temuco
50. Rectoría de la Universidad de la Frontera	Heinrich von Baer	Rector	Universidad la Frontera, Temuco.
51. Instituto Libertad y Desarrollo	Ena von Baer	Periodista y politóloga, Investigadora	
52. Tribunal Oral de	Cristián Alfaro	Juez	Tribunal Oral de Temuco.

Temuco			
53. Hogar la Promesa	Ana María Tomassini	Directora	
54. Jannifer Pribbel	Santiago Times	Cientista Política, Editora	
55. Programa de Economía del Trabajo	Carmen Espinoza	Abogada, Directora	Sotero del Rio 492 of. 51 Santiago Centro
56. SERNAM	Faviola Divin	Directora	
57. Centro de Estudios de la Mujer. (CEM)	Ximena Diaz	Directora	
58. Centro Ecuménico Diego de Medellín	Manuel Ossa Bezanilla	Teólogo, Director de programa	
59. Paternitas y Corporación Nacional Fe y Esperanza (CONAFE)	Yolanda Solis	Abogado, Consultora Jurídica	Catedral 1063, Dep.34

LITERATURA

- Alvear, María S. 1995. "La modernización del Sistema de Administración de Justicia", *Revista de Derecho*, N° 197, Universidad de Concepción
- Balmaceda, Nicolás. 1996. *Acceso a la justicia por los pobres; La modernización pendiente*, Tesis para optar al grado de Licenciado en ciencias Jurídicas y Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago
- Barros, Luis. 1997. *Opiniones de los Sectores Populares Urbanos en torno a la justicia*, Serie Estudios, Santiago
- Bates, Luis. 1992. "Acceso a la Justicia", en: Martínez, Guillermo, *Justicia y Libertad en Chile*. Corporación Libertas, Santiago
- Binder, Alberto. 1996. "Diez tesis sobre la reforma de la justicia penal en América Latina", *Revista Contribuciones*, 3
- Binder, Alberto. 1998. "Reforma de la Justicia Penal y Constitución: del programa político al programa científico", *Cuadernos de Análisis Jurídicos*, 39
- Baytelman, A. (redactor). 2002. *Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina*, U. Diego Portales y U. De Chile, Santiago.
- Bravo, Bernardino y S. Concha (eds.). 1998. *Codificación y Decodificación en Hispanoamérica*, Escuela de Derecho Santo Tomás, Santiago
- Centro de Estudios de Justicia de las Americas. 2001. *Sistemas Judiciales*, N°2
- Centro de Políticas Públicas. 2001a. *Programa de Ciudadanía y Gestión Local. Un Estímulo a la Innovación, Espacios Locales y Desarrollo de la Ciudadanía. 30 innovaciones para construir democracia*, Ed. LOM, Santiago
- Centro de Políticas Públicas. 2001 (II). *Caminos de innovación en ciudadanía, (Ciclo 2000, 2001)*. Ed. LOM, Santiago
- Centro de Políticas Públicas. 2001. *Documentos de Trabajo: Programa Ciudadanía y Gestión Local* N° 4, Santiago 2001, 43-44.

- Corporación de Promoción Universitaria. 1993. *Reformas Procesales en América Latina: La oralidad de los procesos*, Santiago
- Corporación de Promoción Universitaria. 1990. *Proyecto de capacitación, formación, perfeccionamiento y política judicial*, 3 vols, Santiago
- Correa de la Cerda, Hernán. 1991. “Proposiciones para una Escuela Judicial en Chile”, Valenzuela, E., *Proposiciones para la Reforma Judicial*, CEP, Santiago
- Correa, Jorge. 1993. *Justicia y marginalidad. Percepción de los pobres*, Corporación de Promoción y Dirección de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica de Chile, Santiago
- Correa, Jorge (ed.). 1993. *Situación y Políticas Judiciales en América Latina*, Cuadernos de Análisis Jurídico
- Correa, Jorge. 1993. “The Judiciary and the Political System in Chile: The Dilemmas of Judicial Independence During the Transition to Democracy”, en Stotzky, I (ed.), *Transition to Democracy in Latin America: the role of the judiciary*, Westview Press
- Correa Sutil, Jorge y Jiménez, María Angélica. 1997. *Sistema Judicial y Pobreza*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago
- Del Valle, A. (ed). 2000. *Las OSC: un potencial de desarrollo y ciudadanía para Chile*, Instituto Desarrollo Innovativo, Minerva, Santiago
- Duce, Mauricio. 1998. “Las salidas alternativas y la reforma procesal penal chilena”, *Cuadernos de Análisis Jurídico*, N° 38
- Duce, Mauricio y C. Riego. 2000. “Evolución Histórica del Proceso Penal en Chile”, *Cuadernos de Trabajo*, N° 2, Universidad Diego Portales
- Eyzaguirre, Cristóbal. 1991. *Leyes Cumplido*, Ed. Conosur Ltda., Santiago
- Ford Foundation. 2001. *Los Donatarios de la Fundación Ford y la Búsqueda de la Justicia*, New York
- FORJA. 2000. *Caminos de Innovación en ciudadanía*, Santiago

- FORJA. 2001. *Justicia Local Municipio y Comunidad*, Santiago
- Frühling, Hugo. 1998. "Judicial Reform and Democratization in Latin America", en: Agüero, F. y J. Stark, *Fault Lines of Democracy in Post-transition Latin America*, North South Center Press, U. Miami
- Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia. 1995. *Estudio Preliminar del Costo de la Justicia Criminal Oral y del Ministerio Público*, Santiago
- Fundación Paz Ciudadana. 1996. *Sector privado y sistema carcelario: una mejor rehabilitación*, Santiago
- Galecio, Rubén. 1967. "Trabajo Preparatorio para una Reforma del Código de Procedimiento Penal", *Revista de Ciencias Penales*, n° 1, Tomo XXVI, Tercera Epoca, enero-abril
- Grupo de Estudios Constitucionales. 1979. "Reforma al poder judicial, registros electorales, observaciones al proyecto Ortúzar", *Boletín Informativo*, N° 3, Santiago
- Haeussler, María J. 1991. "Actividades de apoyo de la administración de justicia en Chile", *Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial*, vol. 2, Santiago
- International Press. 1996. *DSE-Seminar für chilenische Richter: Unterstützung für die Justizreform in Chile*, RB 4063, mayo 1996
- López Dawson. 2000. *Justicia Militar una Nueva Mirada*, Santiago
- Maier, Julio. 1996. *Derecho Procesal Penal*, vol.1. Editores del Puerto, Buenos Aires
- Majluf, Vivian y De Martín, Isabel. 1991. "Coincidencias y discrepancias en planes de reforma Judicial", *El Mercurio*, 27.01.1991
- Méndez, Juan y J. Sepúlveda. 1996. *Modernización de la Administración de la justicia en Chile: una reforma del Estado*, Santiago
- Ministerio de Justicia de Chile. 2001. *La Reforma Procesal Penal en Chile*, Santiago

- Ministerio de Justicia. 2002. *Informe de Unidad de Coordinación Reforma Procesal Penal*, Santiago
- Ministerio Secretaria General de Gobierno. 1997. *La Gran Reforma de la Justicia*, Santiago
- Nogueira, Humberto (ed.). 2000. *Acciones constitucionales de amparo y protección: realidad y prospectiva en Chile y América Latina*, Ed. Universidad de Talca, LOM, Santiago
- Obando , Roberto. 1999. “Participación Ciudadana en Reforma Judicial”, Corporación Excelencia en la Justicia, Santa fe, *La naturaleza de las reformas judiciales en América Latina: algunas consideraciones estratégicas*, Bogotá
- Osses, Aida. 1999. *Pobreza y Acceso a la Justicia*, Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Derecho
- ODEPLAN/UC. 1986. *Aplicación de sistemas informáticos a la gestión de los tribunales de justicia*, Santiago
- Ortuzar, Waldo. 1989. “Historia de las Reformas al Código de Procedimiento Penal”, *Revista de Derecho* n° 186, Universidad de Concepción
- Oxhorn, Philip. 1995. *Organizing Civil Society*, University Park: The Pennsylvania University Press
- Peña, Carlos. 1991. “Los abogados y la administración de justicia: resultados de una encuesta sobre el funcionamiento del Poder Judicial”, en: Valenzuela, E., *Proposiciones para la Reforma Judicial*, CEP, Santiago
- Peña, Carlos. 1993. “Informe sobre Chile”, en: Correa, Jorge (ed.), *Situación y Políticas Judiciales en América Latina*, Cuadernos de Análisis Jurídico
- Pica, Gonzalo. 1991. “Informática aplicada a la gestión de tribunales: la experiencia chilena”, *Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial*, vol. 2, Santiago
- Piedrabuena, Guillermo. 1998. Algunos comentarios acerca de la opinión de la Corte Suprema sobre el proyecto que establece un nuevo código de Procedimiento Penal y sobre la Reforma Constitucional, que creó un nuevo Ministerio Público, Santiago, *Revista de Fallos del Mes* (Marzo), año XL, n° 452

- Piedrabuena, Guillermo. 2000. *Introducción a la Reforma Procesal Penal*, Ed. Fallos del Mes, Santiago
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2000. *Desarrollo Humano en Chile 2000*, Santiago
- Rettig, Raul. 1991. *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*, 2 vols., Santiago.
- Riego, Cristián. 1991. “La prisión durante el proceso Penal”, *Cuadernos de Análisis Jurídico*, N°. 2, Santiago
- Riego, Cristian. 1998. “La Reforma Procesal Penal Chilena”, *Cuadernos de Análisis Jurídico*, N°. 38
- Sáez, Felipe. 1999. *La naturaleza de las reformas judiciales en América Latina: algunas consideraciones estratégicas*, Bogotá: Ed. Guanajas
- Squella, Agustín (ed.). 1992. *La Cultura Jurídica Chilena*, CPU, Santiago
- Universidad Católica de Valparaíso. 1987. *Proyecto Racionalización del Proceso Judicial. Estudio Jurídico Estadístico para la Proposición de Reformas Procedimentales*, Santiago/Valparaíso
- SENAME. 1993. *Evaluación de las Nuevas Políticas del Servicio Nacional de Menores. 1989-1992*, Santiago
- Solari, Tito. 1993/1994. “Ministerio Público”, *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, XV
- Transparency International. 2001. *Global Corruption Report 2001-South America*
- Urzúa, Paula. 2000. “ El uso del conocimiento en el caso de la reforma procesal penal”, *Revista de Estudios Sociales*, N°. 104
- Valdivieso, Patricio. 1998. “Ética Política y Éxito Moral”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 19

- Valdivieso, Patricio. 2000. "Introducción a las Funciones del Estado, el Mercado y las ONG para alcanzar las metas de justicia Social y Estabilidad Democrática", *Contribuciones*, N°.3, 2000
- Valdivieso, Patricio. 2001. "Liderázgos, Democracia y Formación Política Ciudadana", *Revista de Estudios Sociales*, N°. 107
- Valdivieso, Patricio. 2003. "Estado e Integración: movimientos de larga duración, noción de estado y preguntas de investigación", *Revista de Ciencia Política*, 24 (2)
- Valdivieso, Patricio. 2003. "Capital social, crisis de la democracia y educación ciudadana: la experiencia chilena", *Revista de Sociología e Política*, Nr. 21, 2003
- Valdivieso, Patricio. 2004. "Seguridad Pública y Participación", *Sistemas Judiciales*, A.4, Nr.7, 2004
- Valdivieso, Patricio. 2005. Zivilgesellschaftliche Organisationen, Strafjustiz und politische Bildung", en: Joachim Betz y Wolfgang Hein (eds.). *Neues Jahrbuch Dritte Welt 2005*. Zivilgesellschaft. Berlin: VS Verlag für Sozialwissenschaften (DÜI)
- Valdivieso, Patricio. 2007. "Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas. *Revista de Estudios Internacionales*, A. XL- septiembre- diciembre 2007, Nr. 158
- Valdivieso, Patricio. 2007. "Capital Social en Chile, mediciones y especificaciones", *Revista Política* (Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Chile), Nr. 48
- Valdivieso, Patricio. 2008. Patricio Valdivieso (2008) "Estrategias políticas de acercamiento a las nuevas elites chilenas". *Diálogo Político*, Nr. 3, 2008
- Valenzuela, Eduardo. 1991. *Proposiciones para la Reforma Judicial*, CEP, Santiago
- Vargas, Juan E. 1993. *Reforma Procesal Penal en América Latina*, Corporación de Promoción Universitaria, Chile, Diciembre
- Vargas, Juan Enrique. 1998. " La reforma a la justicia criminal en Chile: el cambio del rol estatal", *Cuadernos de Análisis Jurídico*, N°. 38

Vargas, Juan E. y Correa, E. 1995. *Diagnóstico del Sistema Judicial Chileno. Antecedentes para su modernización*, CPU, Santiago

Vargas, Juan E. 1999. *Gasto en Justicia*, Informes de Investigación del Centro de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, N° 3, año 1

Yáñez, José. 1991. “La asignación de los recursos estatales para la administración de justicia en Chile”, en: CPU, *Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial*, vol. 3, Santiago

VV.AA. 1988. *Justicia y sectores de bajos ingresos*, Ed. Jurídica Ediar-Conosur, Santiago

PERIODICOS

El Mercurio diciembre 2001/marzo 2002

PubliMetro 2001/marzo 2002

La Hora 2001/marzo 2002

Este libro documenta el proceso de modernización del sistema judicial chileno en el periodo 1990–2005 y demuestra que, a diferencia de otros casos latinoamericanos, las organizaciones no gubernamentales tuvieron un papel destacado. La investigación documenta el proceso indicado, los principales cambios introducidos en el tiempo y el aporte de diversos actores sociales y políticos. El libro está orientado a los lectores que deseen informarse sobre la modernización del sistema judicial chileno, la participación de la sociedad y las enseñanzas que se derivan de ese proceso para las políticas públicas en el sector justicia.

www.wbg-wissenverbindet.de

ISBN 978-3-534-27485-7



wbg Academic