



# CARACTERIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS JURISDICCIONALES EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA PROCESAL CIVIL

---

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe contiene un resumen del estudio encargado por el Ministerio de Justicia con el objeto de procurar y recopilar información para la definición de los criterios de caracterización de los territorios jurisdiccionales, en el contexto de la adecuación orgánica para la Reforma Procesal Civil que se promueve actualmente por el Ejecutivo a través del Proyecto de Nuevo Código Procesal Civil (NCPC). Los **objetivos específicos** de la investigación se definieron de la siguiente manera:

- a) Describir geográfica y socioeconómicamente los territorios jurisdiccionales.
- b) Describir los vínculos existentes entre los tribunales con competencia civil y otros servicios o instituciones dentro del territorio jurisdiccional.
- c) Describir el comportamiento de los tribunales de competencia común en el ámbito de su gestión y administración.
- d) Proponer variables claves a considerar para la construcción de criterios de localización y organización de los tribunales con competencia civil en la Reforma Procesal Civil.

Para el cumplimiento de objetivos de diversa índole, como los señalados se definió una metodología particular de acercamiento a cada problema, entendiendo que las variables de estudio son, en general, de dos tipos: aquéllas independientes o caracterizadoras de la demanda, y aquéllas de funcionamiento del tribunal. Sobre esta dicotomía se extiende el problema central del estudio encargado, por cuanto es importante encontrar o construir hipótesis de vinculación de variables que sirvan a la especificación de criterios de localización.

Es necesario hacer dos precisiones importantes respecto del estudio, antes de describir su contenido. En primer lugar, la investigación no se ha desarrollado a partir de la búsqueda de patrones cuantitativos (análisis de regresión por ejemplo) para determinar la conformación de un territorio jurisdiccional. En segundo lugar, la problemática de la localización de tribunales se hace partiendo de una situación existente, constituida por ejemplo por *dotación, funcionarios, localización*, entre otros atributos de un tribunal –en cuanto unidad de servicio a un territorio correspondiente. Estos atributos no se han evaluado separadamente, y por tanto, no es posible estimar cuantitativamente el impacto de una alteración en la definición de un territorio jurisdiccional.

Considerando ello, se definieron cuatro áreas de investigación, a saber: construcción de tipologías de territorios, caracterización de vínculos institucionales, descripción de gestión y organización de juzgados de competencia común, e identificación de variables para la construcción de criterios de localización. En lo que sigue, se dará cuenta de los resultados obtenidos al respecto.

El informe final de este estudio se complementa con anexos que apoyan su desarrollo o contienen información más detallada.

El Anexo 1 contiene la definición de las variables de caracterización territorial y el Anexo 2 la descripción de la relación entre comunas y territorios jurisdiccionales.

El Anexo 3 contiene la información sistematizada por región a nivel de territorio jurisdiccional, mientras que el Anexo 4 se destina a la variable de asilamiento territorial.

El Anexo 5 describe la metodología de aplicación del análisis factorial, y Anexo 6 las matrices de correlaciones entre variables, que lo justifican. Por su parte el Anexo 7 contiene una escala de saturación a nivel de territorio.

En el Anexo 8 se incluyen los estadísticos descriptivos de los cuatro tipos de tribunales que se construyen en el capítulo II.

En el Anexo 9 se incluyen los mapas que muestran la diferenciación espacial de las variables estudiadas.

El Anexo 10 se destina a la explicación del muestreo de tribunales para el levantamiento de información en terreno.

El Anexo 11 contiene los instrumentos aplicados en los diferentes tribunales para la evaluación de los vínculos y el Anexo 12 los instrumentos de Procesos y Carga para juzgados de competencia común.

El Anexo 13 contiene los resultados del Cuestionario de Evaluación de Vínculos.

El Anexo 14 contiene información de Infraestructura entregada por la Corporación de los tribunales de la muestra.

## 1. Introducción

El requerimiento planteado por el Ministerio de Justicia, reconoce en forma directa que la localización de servicios públicos es una dimensión concreta de la prestación efectiva de los mismos. No solo parece posible definir resultados esperados de esta localización en función de atributos de la calidad de prestación del servicio, sino también resulta conveniente –si no indispensable- contar con criterios adecuados que orienten dicha localización.

Este estudio presenta, en primer lugar, algunos elementos teóricos y generales respecto de la localización de servicios públicos, y respecto de los servicios judiciales, como punto de partida para producir criterios de localización de tribunales o, más específicamente, criterios de evaluación de la localización actual de los servicios judiciales.

### Localización de servicios públicos: algunos aspectos de sustentación

A partir de los desarrollos doctrinarios de los ámbitos de la Geografía Económica y de la Organización Industrial se ha adoptado en este estudio una mirada que trasciende aquella circunscrita a la *rentabilidad del uso del suelo* y *costos del transporte* como criterios de definición de patrones espaciales de localización de actividades económicas, especialmente porque estas aproximaciones presentan limitaciones importantes cuando hablamos de localización de servicios, por lo que la llamada *teoría del lugar central*, utilizada en urbanismo durante una parte importante de la segunda mitad del siglo XX, aparece como una manera de resolver y comprender el problema de la provisión de servicios a la población residente en ciertos lugares. La actualización teórica más relevante, denominada Nueva Geografía Económica, sostiene que la localización de servicios consiste en la búsqueda de las condiciones territoriales que permiten a los actores económicos beneficiarse de las economías externas existentes en ciertos lugares, como una forma disminuir sus costos de transacción, aumentar sus economías de escala y con ello alcanzar mejores niveles de competitividad.

Enfrentada al problema de la localización de servicios públicos esta teoría enfatiza en que la decisión pública para proveer servicios en ciertos territorios debe estar centrada en la participación y, eventualmente, en el mejoramiento de un sistema de servicios con interacciones con base en el territorio en el que éstos funcionan. De esta forma, se busca fortalecer la toma de decisiones de localización considerando los factores clásicos de concentración de población y de fallas de accesibilidad, pero también optimizar las condiciones de funcionamiento y de gobernanza –governabilidad- del sistema de servicios. Un aspecto clave de la decisión colectiva involucrada dice relación con el aprovechamiento del capital institucional existente en los territorios.

De esta manera se busca asegurar que a partir de la localización de servicios públicos, éstos alcancen eficiencia y se beneficien de las economías externas de la aglomeración de otros servicios en un mismo territorio, lo que debería traducirse en una reducción de los costos de

transacción en el acceso de información, tecnología, normativas, trabajadores especializados, entre otros.

En el caso chileno, son varias las instituciones públicas que despliegan sus servicios con una impronta territorial. Uno de estos casos corresponde a la provisión de educación, cuyos criterios de localización de infraestructura y servicios está establecida por ley, cuando se define como obligatoria la enseñanza básica. Sin embargo, como la educación superior no es obligatoria, entonces la provisión del servicio tiende a localizarse en los principales centros urbanos de las regiones, cuestión que afecta –y contrasta con la educación básica- en los tiempos de traslado de la población. Otro ejemplo es la localización de los servicios de Carabineros de Chile, los que se enmarcan en la provisión de seguridad pública. En este sentido, la localización del servicio atiende a criterios de generar cercanía o bien para asegurar un normal funcionamiento y organización de la sociedad.

En este marco, se revisan dos ejemplos de instituciones públicas que proveen servicios a segmentos específicos de la ciudadanía: INDAP y los servicios de salud. Estos ejemplos permiten distinguir algunos elementos clave que dan la noción de factores para localizar servicios, tales como son (1) la claridad de la población objetivo hacia la que se enfoca el servicio, lo que en algunos casos se plasma en las definiciones estratégicas y normativas de las instituciones públicas; (2) definir el mejor acomodo para desplegar la accesibilidad del servicio en el territorio – inclusive en aquellos que están aislados; (3) con base en lo anterior, la definición de las competencias y tipo de servicios provistos en los territorios; (4) el aseguramiento de las condiciones adecuadas de funcionamiento del servicio para dar respuesta a los requerimientos de los territorios atendidos; (5) la consideración del marco socioeconómico de la población en el territorio en el que servicio está instalado; y (6) la existencia de posibilidades de actuar en red y/o coordinarse con otros actores y servicios en el territorio. De este modo, los casos presentados dan cuenta de las definiciones estratégicas institucionales, el despliegue territorial de los servicios y la capacidad para gestionar respuestas a los requerimientos de la ciudadanía localizada en el territorio.

Consideraciones relevantes de tener en cuenta para la localización de servicios judiciales

De lo anterior se aprecian como factores relevantes los que corresponden a: **Demografía**: concentración de población en el territorio; **Criterio Social**: niveles de pobreza de las personas e integración en el acceso a servicios personales (salud y educación); **Economía**: existencia de unidades productivas, ocupados e ingresos totales, diferenciados por rama de actividad económica; **Accesibilidad**: la disponibilidad de servicios en el territorio y su dificultad de acceso, consistentemente con su contexto geográfico; **Capacidad institucional**: evaluación del funcionamiento del servicio y su capacidad de gestión, así como también la existencia de vínculos interinstitucionales a nivel territorial.

La presencia y balance de estos factores a nivel territorial debiese permitir identificar las dinámicas y patrones que definen a los territorios sobre los que se desarrolla el servicio de justicia, de manera de equilibrar las diferencias territoriales en los ámbitos de concentración de población, accesibilidad y competitividad económica.

Asimismo, la distribución territorial de los tribunales (y su alcance o competencia), conjuntamente con otros atributos, forma parte de la especificación del derecho de Acceso a la Justicia, de acuerdo a los estándares que el Sistema Internacional de los Derechos Humanos ha ido construyendo de manera normativa e interpretativa.

Entre los atributos del derecho de acceso a la justicia, se encuentran, entre otros y como es evidente, la obligación de proveer servicios de asistencia jurídica gratuita; pero asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH- incluye los costos del proceso y la localización de tribunales como factores relevantes para garantizarlo.

Respecto de los costos del proceso (y de la localización de tribunales en cuanto implica costos económicos) la Corte Interamericana ha señalado que "*(...) cualquier medida del orden interno [de los Estados] que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención (...)*" (Caso Cantos, §50).

Es claro que el derecho de acceso a la justicia de las personas se constituye en una obligación para el Estado de proporcionar mecanismos adecuados para que todas las personas, sin discriminación alguna, puedan acudir al sistema de justicia para resolver sus conflictos; entre los factores necesarios para garantizar el acceso a la justicia son relevantes los costos económicos del proceso y, específicamente, la localización de tribunales.

Puede desprenderse de las consideraciones de *acceso a la justicia* que el fenómeno a analizar es bastante complejo y el presente estudio sólo se enfoca en una arista del problema: la justicia civil declarativa, y más precisamente, la accesibilidad territorial a los servicios judiciales en materia civil.

#### Propuesta de criterios de localización en el contexto de la Reforma Procesal Civil

En base a estas consideraciones, este estudio propone la investigación de los criterios de localización de los nuevos tribunales a partir de la mirada al acceso a la justicia y la eficiencia que demanda la prestación pública de servicios.

La investigación sobre estos criterios es especialmente evaluativa y analítica, en cuanto se debe reconocer que existe hoy una distribución espacial de servicios y no se trata de la instalación de una nueva institucionalidad. Por otro lado, la prestación que se pretende sufrir, no obstante, modificaciones. Estas modificaciones pueden tener un impacto en los requerimientos de

cobertura y especificaciones del servicio que son importantes de considerar al momento definitivo de relocalizar unidades operativas de prestación del servicio.

Estos dos aspectos dan cuenta de la existencia de complejidad en la formulación de criterios que puedan usarse en todos los casos. De hecho, la investigación realizada sugiere la existencia de diferentes énfasis dependiendo del foco de análisis, y consideramos que una aproximación más bien sistémica contribuye de mejor manera a generar respuestas a la interrogante por la localización de los servicios.

Así, las características físicas del territorio generan patrones de asociatividad que afectan cualquier decisión de localización de servicios. De allí que resulte indispensable recurrir en la evaluación de la localización a dos criterios ampliamente empleados en cualquier experiencia y relevados por la teoría: densidad poblacional y nivel de aislamiento.

Asimismo, las condiciones sociodemográficas, posiblemente relacionadas con la demanda, tienen impacto en el funcionamiento de estas unidades de prestación de servicios que son los tribunales. Existe aquí, obviamente, un espacio para la gestión interna, los aumentos de dotación, mejoras de infraestructura, entre otras medidas. El impacto posible en el funcionamiento es parte también de los criterios de localización, ya que si de ello se deriva una inadecuada calidad de la prestación no puede considerarse *satisfecha* la demanda o necesidad a atender.

Por otra parte, las variaciones de contenido del servicio impactan también su especificación espacial; si ellas pueden tener impacto en la demanda observada, además, impactarán las condiciones de operación de los tribunales, afectando la definición del servicio que se entrega y, con ello, su extensión. En efecto, la justicia escriturada civil constituye un “rezago” de la forma en que se presta servicio judicial hoy, y de tal manera, no es posible dejar de considerar dicho componente en el ejercicio de localización de tribunales. Al respecto, las reflexiones y evaluaciones de la implementación de la justicia laboral pudieran ser significativamente relevantes a la hora de evaluar modelos de prestación de servicios, los que incorporan en su definición –conceptualmente- la localización.

En sintonía con estos criterios, parece que ciertos elementos externos al tribunal pueden también afectar sus resultados y la calidad del servicio que se entrega. La producción de este servicio depende de otros insumos o productos intermedios, volviendo en parte el mismo dependiente de la eficacia de la vinculación del tribunal con los servicios o instituciones que aparecen como necesarias para las labores propias de este tribunal.

Aproximación a los mecanismos de gestión en servicios públicos, como criterio para mejorar calidad en la entrega de servicio

Adicionalmente a los criterios ya señalados, una de las materias incorporadas a partir de la caracterización de los tribunales de competencia común tiene que ver con el estudio y disposición de los mecanismos de gestión que éstos emplean para hacerse cargo de las tareas que les competen, así como para gestionar la carga de trabajo que implica la entrega de servicios. No

puede pretenderse reformar la justicia, sin hacerse cargo de sus temáticas administrativas y de gestión.

Estas medidas de gestión entendemos que hacen importantes diferencias en la eficacia de la entrega de servicio en especial tratándose de la discusión sobre localización y emplazamiento de juzgados de competencia común, dada su condición/necesidad de continuidad de servicios de la justicia procesal ya reformada; distinto de lo que ocurrirá con los juzgados especializados que se crearán y diseñarán sobre la base completa de un sistema de tramitación único.

Por razones de territorio, demanda, locaciones históricas o simplemente imposibilidad de adoptar decisiones diversas a riesgo de producir desequilibrios en los servicios, los juzgados de competencia común, representan un margen de tales tribunales, y por ende los tópicos relativos a la gestión adquieren de este modo la entidad de mecanismo compensatorio de alta potencia e impacto que vendrá a equilibrar su funcionamiento en varias judicaturas simultáneas. Estos Juzgados mixtos **representan la Justicia** en localidades que dada su configuración no pueden tener tribunales exclusivamente dedicados.

Por ello, y dada su fuerte relación con la calidad de los servicios, se analizarán puntos fundamentales como el seguimiento y monitoreo de las cargas de trabajo, la organización interna de los ingresos y las audiencias, y los mecanismos de adaptabilidad como las rotaciones y las itinerancias de tribunales, a objeto de poder relacionarlos con la configuración de los tribunales y sus emplazamientos y el papel que les cabe en la entrega de calidad creciente de servicios de justicia.

## 2. Construcción de tipologías de territorios jurisdiccionales

La primera aproximación a la caracterización de los territorios proviene de las dimensiones sociodemográficas, que definen las unidades base en que se organiza nuestro país. Esta dimensión, necesaria en cualquier caso, da cuenta de las heterogeneidades existentes entre las diferentes unidades de análisis. Considerando la existencia de numerosas fuentes de información de este tipo a nivel de comuna, resulta directo esbozar una primera caracterización de los territorios (conformados por una o más comunas) a partir de estas variables.

Esta forma de mostrar diferencias entre territorios se puede denominar “caracterización por el lado de la demanda”, es decir, se trata de atributos o variables que pueden impactar la situación de acceso a la justicia o la decisión de quien tiene un conflicto, que puede ser sometido a la instancia judicial, de recurrir a los tribunales o no.

Desde la perspectiva de la oferta, en cambio, son otras las variables que pueden ser relevantes. Entre ellas figuran variables que dan cuenta del funcionamiento del tribunal, como por ejemplo ingresos por juez, tasa de términos, tiempos de resolución, etc.



## Síntesis de las principales características regionales

Sobre la base del análisis de variables señalado, se identificaron tres patrones que pueden distinguir categorías preliminares de los territorios jurisdiccionales y sus dinámicas internas. Estos patrones son: (i) regiones con una situación de poblacional primada (Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama); (ii) regiones con centros urbanos complementarios (Coquimbo a Biobío); y (iii) regiones con centros primados y con problemas de conectividad territorial (La Araucanía a Magallanes).

El primer grupo lo constituyen aquellas **regiones con una situación de poblacional primada** (Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama), que es aquella que hace referencia a los altos niveles de concentración de la población en uno o dos centros urbanos principales de las regiones del país. En este caso particular, las cuatro regiones de la zona norte de Chile comparten la característica de concentrar a su población en una comuna primaria y, en algunos casos, en una segunda localización con la que mantiene vinculaciones y flujos de intercambio funcional, administrativos y comerciales.

La región de Arica y Parinacota muestra una de las más bajas concentraciones de habitantes, y una excesiva concentración poblacional en la comuna de Arica. Muy poca población de la región se distribuye entre las otras comunas, cuya extensión territorial hace que casi prime una lógica de territorios despoblados y con índices de densidad de población que no superan a un habitante por unidad de superficie (km<sup>2</sup>). Así, la distribución de la población según sexo y grupos etarios es relativamente equilibrada sin que se aprecien diferencias notorias, salvo los casos de Putre y General Lagos, comunas en las que el número de hombres prácticamente dobla al de mujeres.

La región de Tarapacá muestra altos niveles de concentración de su población regional en las comunas de Iquique y de Alto Hospicio, las que conjuntamente componen la jurisdicción de Iquique. Este territorio jurisdiccional contrasta con el resto del territorio regional por su densidad poblacional, su edad promedio relativamente baja que se traduce en un índice de dependencia geográfica que es relativamente alto: de cada 100 habitantes en edad activa hay a lo menos 47 habitantes de la región –ya sea niños o adultos mayores- que dependen económicamente de la parte productiva de la población. Por su parte, el territorio jurisdiccional de Pozo Almonte agrupa a comunas con mayor presencia de población rural y con edades promedio con poca variabilidad.

En la región de Antofagasta, la población se localiza principalmente en las comunas de Antofagasta y de Calama, sobre las que gravita la actividad económica y la dotación de servicios de la región. En términos generales, estas dos comunas muestran una edad promedio relativamente baja –en torno a los 32 años- e índices de dependencia geográfica que son consistentes con una importante presencia de población inactiva, especialmente niños menores de 14 años. El resto de las comunas de la región se sitúan en una condición de territorios con una baja presencia poblacional, con bajos niveles de concentración de actividades comerciales y con una baja a escasa provisión de servicios profesionales y personales.

La región de Atacama muestra un panorama similar, en el que las comunas de Copiapó y de Vallenar concentran la mayor proporción de la población regional. Llama la atención la baja proporción de población rural, puesto que en no pocos casos la población existente en las comunas es clasificada como urbana, lo que puede estar vinculado con las condiciones climáticas regionales y la facilidad para acceder a bienes y servicios como dos de los factores explicativos de esta situación.

Consecuentemente, el patrón de localización de la población en estas regiones es un factor preponderante y, en no pocos casos, determinante de las características presentes en el territorio. Se observa una fuerte concentración de población urbana, y en esas mismas comunas se aprecian las mayores concentraciones de población inactiva –niños y adultos mayores- incidiendo en los niveles de dependencia geográfica más altos a nivel regional; la mayor concentración –en términos absolutos- de personas y hogares en situación de pobreza; el peso específico de la economía regional, con los más altos ingresos totales y promedios por actividad económica, así como también la concentración de empresas y trabajadores en la región, especialmente en los sectores de comercio, transporte y prestación de servicios profesionales y personales.

En este contexto no es de extrañar que la mayor dotación de servicios se concentre precisamente en aquellas comunas con la mayor concentración poblacional. El aislamiento territorial –que en estos casos regionales ya está determinado geográficamente- se ve reforzado por la excesiva confluencia en el acceso a servicios públicos y privados para la población regional, cuyo asiento se encuentra en estas comunas primadas. En resto de las comunas de las regiones muestran niveles de integración que son evidentemente bajos configurando un escenario regional territorialmente fragmentado.

El segundo grupo lo forman las **regiones con centros urbanos complementarios** (Coquimbo a Biobío), las que si bien no pierden su condición de centros poblados primados, se distinguen dinámicas territoriales más complejas, en donde los flujos de personas, bienes y servicios –económicos, personales y profesionales- no se estancan en una sección particular del territorio regional.

En este contexto, las regiones muestran distintas comunas y asociaciones territoriales que se expresan en tendencias hacia la continuidad espacial del proceso de urbanización que vive la población de la zona central de Chile. En estos casos, se aprecian las comunas de Coquimbo y La Serena –Región de Coquimbo-; Valparaíso, Viña del Mar y San Antonio –Región de Valparaíso-; Área Metropolitana del Gran Santiago que agrupa a más de 30 comunas de la Región Metropolitana; el crecimiento urbano de Talca y Linares; Área del Gran Concepción y su vinculación funcional con Talcahuano. En todos estos casos, la dinámica de concentración de la población excede los límites administrativos de las comunas configurando dinámicas de intercambio que afectan el ordenamiento territorial para la provisión de bienes y prestación de servicios.

En términos generales, estas comunas son las que encabezan la mayor concentración de población de los territorios jurisdiccionales que tienen sus mismos nombres y se caracterizan

principalmente por concentrar un número importante de personas y hogares en situación de pobreza. Sin embargo, conjuntamente con lo anterior, en estos territorios se localiza el mayor número de empresas, las familias alcanzan los ingresos promedios totales más elevados dentro de la región, se concentra la mayor dotación de servicios de educación, salud y de conectividad digital y telefónica.

Todo lo anterior, se traduce en grados de integración funcional relativamente altos, es decir, los tiempos de desplazamiento de la población para acceder a servicios de mercado, a educación, a servicios de educación y el desplazamiento desde las cabeceras regionales hacia otros centros poblados no presenta altos niveles de restricción. En estas condiciones, la población demora en torno a una hora promedio en su desplazamiento hacia los centros más alejados. Sin embargo, esta situación de integración funcional es radicalmente diferente en aquellas comunas que no gozan ni de la cercanía física –medida en kilómetros lineales- y de las vías de transporte y comunicación vial.

El tercer grupo de territorios se halla en **regiones con centros primados y con problemas de conectividad territorial** (La Araucanía a Magallanes), los que muestran situaciones que se asimilan a la fragmentación territorial que fue descrita para las regiones del norte del país. Sin embargo, a diferencia de esa situación, estos casos se desarrollan en marcos territoriales en los que existen restricciones para la movilidad de las personas y los bienes y servicios por vías expeditas que conecten la totalidad de los territorios regionales, especialmente entre las cabeceras comunales. Esta situación se hace más evidente en esta sección del territorio nacional que en el norte del país, debido a la mayor concentración de población –en contraste con el norte- la disponibilidad de recursos y asentamientos humanos que, en no pocos casos, se encuentran localizados en marcos de aislamiento espacial.

La situación regional muestra que en el caso de la Región de La Araucanía el principal territorio jurisdiccional es Temuco, que muestra la mayor concentración de población, índices moderados – en su marco regional- de niveles de pobreza de personas y hogares, así como también la mayor concentración de empresas y servicios educacionales, de salud y conectividad digital. En similares condiciones se aprecian los territorios de Puerto Montt y Castro, en la Región de Los Lagos; de Coyhaique, en la Región de Aysén; y de Punta Arenas en la Región de Magallanes.

Una situación particular se aprecia en la Región de Los Ríos, puesto que funcionalmente en el ámbito civil la jurisdicción de Osorno se asocia a esa región y no a la de Los Lagos –a la que pertenece administrativamente. Esta situación particular no contradice esta clasificación, puesto que los marcos territoriales en los que se localiza cada jurisdicción hacen que el funcionamiento socio-geográfico mantenga su autonomía, independientemente de los arreglos administrativos para resolver cuestiones civiles.

Los territorios arriba mencionados presentan dinámicas favorables para el desarrollo de sus habitantes, las comunidades y las empresas que se localizan en sus territorios. Sin embargo, desde una perspectiva de gestión territorial, estas jurisdicciones mantienen dinámicas de auto-

refuerzo y desarrollo territorial interno y que aparentemente no requieren de dinámicas de intercambio masivas con otros territorios, tal como es evidenciado en la zona centro del país.

Este marco territorial muestra una configuración espacial regionalmente fragmentada, en la que los habitantes de las comunas de la costa y de la pre-cordillera tienen que emplear un número importante de horas para acceder a servicios de mercado, financieros, educacionales y de salud. Inclusive, el traslado hacia otros centros poblados implica un alto costo-tiempo en el traslado. Esta condición contrasta con la dotación de caminos de la región de La Araucanía –la región del país con la mayor intensidad de caminos- los que en su gran mayoría son caminos y senderos locales más que vías de comunicación que facilite la movilidad de las personas, de bienes y servicios más allá del valle central.

Lo anteriormente descrito para la región de La Araucanía se va reforzando en la medida que se avanza hacia el sur del país. Principalmente en las regiones de Los Ríos, la sección sur-occidental de la Región de Los Lagos (comunas de Cochamó, Hualaihué, Chaitén, Futaleufú y Palena), la región de Aysén y la de Magallanes. En estas situaciones se enmarcan los casos más extremos de fragmentación territorial, en donde los marcos geográficos de movilización pueden llegar a ser medidos en jornadas del día más que en horas, tal como se presenta en la clasificación de localidades aisladas del país.

De esta forma, un arreglo territorial orientado hacia la funcionalidad de la gestión en el territorio y en la perspectiva de la integración territorial debiese tener en consideración, a lo menos, criterios de consistencia entre la población –su número y sus características-, las condiciones geográficas de habitabilidad que explican las dinámicas territoriales de los habitantes y su vinculación con el territorio, la disponibilidad de servicios a escala local y las condiciones reales de accesibilidad existentes en el territorio subregional.

#### Aislamiento territorial y accesibilidad a servicios

La dimensión de aislamiento tiende a intervenir notoriamente en la configuración de criterios de localización. El análisis de la condición de aislamiento territorial da cuenta de cuatro condiciones de la población en los territorios jurisdiccionales, correspondientes a:

- a. **Localidades que muestran algún grado de aislamiento territorial.** Esta es una categoría general en la que se encuentran la totalidad de las localidades analizadas, su utilidad de análisis se vincula con la posibilidad de estimar el grado de aislamiento territorial intra-comunal comparando aquellas que no presentan aislamiento o bien cuyo índice oscila en torno al valor de referencia comunal.
- b. **Localidades cuyo índice de aislamiento se encuentra por debajo del valor de referencia comunal.** Esta categoría distingue a las localidades dentro de las comunas que muestran una fuerte tendencia hacia el aislamiento territorial, cuestión que es francamente evidente cuando el valor de referencia comunal muestra valores negativos. En este caso, se habla de territorios geográficamente aislados y con un bajo nivel de integración territorial –medido

sobre la capacidad de las personas para acceder a los servicios existentes en sus territorios de origen.

- c. **Localidades cuyo índice de aislamiento se encuentra por sobre el valor de referencia comunal.** En esta categoría se clasifican las localidades dentro de las comunas que muestran una clara tendencia hacia una mayor integración territorial –medido sobre la capacidad de las personas para acceder a los servicios existentes en sus territorios de origen. En este sentido, se distinguen el valor del índice, así como también su signo para evidenciar si corresponde a una localidad con posibilidades de integración geográfica o bien si es una localidad situada en un territorio aislado, pero que dentro de ese contexto presenta condiciones relativamente favorables. Esto último distingue a aquellas localidades con un índice de aislamiento negativo, pero que a pesar de ello su valor se ubica por sobre el valor de referencia comunal – que en este caso también es de signo negativo.
- d. **Localidades que no presentan condiciones de aislamiento.** En esta condición se encuentran las localidades con una alta concentración de población urbana, habitualmente describe la situación en la que se encuentran las localidades de las comunas de territorios metropolitanos –especialmente en las regiones Metropolitana, de Valparaíso y del Biobío.

Lo anterior, permitió distinguir aquellas zonas comunales con mayor concentración de población en localidades muy aisladas territorialmente, de otras que muestran signos de mayor integración o que están geográficamente integradas.

Consecuentemente con lo anterior, las regiones que agrupan al mayor número de población con algún nivel de aislamiento territorial son las del Biobío, del Maule y de La Araucanía. Por su parte, las regiones del Biobío, Los Lagos, La Araucanía y del Maule –en orden descendente- son las que agrupan al mayor número de población localizada en las localidades con altos niveles de aislamiento territorial, las que superan los 100.000 habitantes en la región. Se observa, asimismo, que en el caso de las regiones con baja población –y densidad poblacional- la proporción de población con altos niveles de aislamiento respecto del total de población aislada es mayor que las regiones con mayor cantidad de población aislada.

En este contexto, a nivel de territorio jurisdiccional la situación antes descrita permite distinguir las zonas con mayor concentración de población urbana, las que –en teoría- presentan un mayor nivel de integración geográfica. En esta situación se encuentran los territorios jurisdiccionales de Santiago, San Miguel, Valparaíso, Viña del Mar, Villa Alemana, Quilpué, Concepción, Talcahuano, entre otros.

La situación opuesta se aprecia en los territorios de –en orden descendente- Los Ángeles, Ovalle, Osorno, Melipilla y Río Bueno. Estas jurisdicciones muestran una alta agrupación de población que habita localidades territorialmente aisladas en las comunas que los componen. Por su parte, los territorios de Diego de Almagro, Andacollo, Tocopilla, Chañaral, Caldera, María Elena y Lota, son lo que concentran a población situada en localidades que muestran una tendencia hacia una mayor integración geográfica.

A modo de síntesis los territorios que concentran una alta proporción de población en localidades aisladas dan cuenta de serios problemas de aislamiento territorial, con lo que se evidencian restricciones en el acceso a servicios bancarios –lo que supone un bajo nivel de desarrollo de mercados y transacciones económicas- y de servicios personales, especialmente de educación secundaria y superior o de salud de mayor complejidad. Lo anterior, significa que la población debe incurrir en un número importante de horas para acceder a estos servicios, los que habitualmente se encuentran disponibles en las localidades urbanas de mayor preponderancia en las regiones –cabeceras o capitales regionales- o nacionales –áreas metropolitanas de los principales centros poblados del país.

#### La dimensión funcionamiento de los tribunales

Otro aspecto que permite distinguir los diferentes territorios lo constituye la dimensión de funcionamiento de los mismos. En esta dimensión se han considerado diversas variables de los tribunales contenidas en el *Atlas de la Justicia*, especialmente aquellas relacionadas con carga de trabajo, ingresos por juez, resoluciones por juez, y prevalencia de determinados procedimientos en el total de ingresos o términos.

Resulta especialmente relevante incorporar en el análisis estas variables porque ellas dan cuenta de la respuesta judicial y probablemente de dimensiones de acceso a la justicia que sirvan a una caracterización más comprehensiva de los actuales territorios jurisdiccionales, ya que ciertamente lo más natural es que las variables de funcionamiento sean dependientes de las características de la demanda. La caracterización se ha hecho a nivel de territorio jurisdiccional. La agregación se ha hecho, en la medida de lo posible, evitando el cómputo promedio de ciertas tasas o proporciones respecto de los tribunales pertenecientes a una misma jurisdicción.

Un primer matiz del análisis consiste en la distinción entre tribunales (territorios) mixtos y especializados. Los estadísticos de las variables muestran diferencias importantes entre ambos tipos de tribunales, no solo en el promedio sino también en la amplitud del rango de variación de los mismos. Asimismo, la importancia de algunos procedimientos es diferente según la competencia del tribunal. En los juzgados civiles, las causas ejecutivas representan cerca del 50% del total de casos, mientras que en los juzgados de competencia mixta este procedimiento es de solo un 30% en promedio.

Al análisis se observa que los valores son diferentes en muchas de estas variables. Evidentemente hay variaciones que dependen de la población y cantidad de ingresos, pero también existen diferencias importantes en las variables que podemos considerar de desempeño, así por ejemplo, en los juzgados civiles la carga de trabajo es de más de 12 mil causas año (ingresos más pendientes) por juez, mientras que en los de competencia mixta la tasa no supera las 2 mil causas.

Los resultados muestran que las tasas de sentencias por juez, carga de trabajo y duración promedio son estadísticamente diferentes entre juzgados de competencia común y especializada, y serán consideradas las variables dependientes para el modelo explicativo que se presenta más adelante.

La distinción que aquí se presenta se justifica por cuanto, como se ha señalado inicialmente, los tribunales con competencia mixta deben enfrentar la versatilidad de los servicios específicos que entregan. Ello significa que los resultados que se observan en materia civil (tasa de congestión, sentencias por juez, duración, etc.) se ven afectados mayormente por aspectos de gestión y organización, como se verá en el apartado correspondiente, siendo por tanto, pertinente esta comparación con sus pares. El hecho además, de que estos tribunales tiendan a estar presentes en territorios con mayor densidad poblacional y mayor acceso a servicios hace presumible que su desempeño se vea afectado por variables diferentes. Así, si el desempeño esperado forma parte de los criterios de decisión de localización (y competencia), entonces esta dimensión debe estar incluida en el análisis.

#### Definición de tipologías de tribunales

Con miras a la caracterización de territorios orientada a la búsqueda de criterios de localización, se efectuó un **análisis factorial** que buscaba dar cuenta de la existencia de ciertos atributos que ayudarían a explicar el porqué de la relación entre caracterización del flujo de causas en el tribunal y condiciones geo-sociodemográficas.

Una primera aproximación al problema es que se puede observar cierta independencia entre las variables de caracterización geo-sociodemográficas y aquellas que dan cuenta de la forma en que el tribunal da respuesta a la demanda. La técnica utilizada buscó identificar la existencia de “factores” que explicarían la variabilidad de estas variables. La existencia de una parte de la varianza que es común a todas las variables –o un grupo de ellas- caracteriza la estructura de las covarianzas entre variables y permite señalar que ellas son explicadas por factores latentes no observados, que al configurarse permiten ser interpretados para mejor entender esta correlación (véase Anexo 5 para una explicación más técnica del método).

La identificación de estos factores puede constituir una clave para lograr identificar la relación entre elementos sociodemográficos, económicos y de operación del tribunal. La utilización de esta técnica permitirá dicha identificación, lo que no quiere decir que dichos factores sean necesariamente determinantes en los criterios de localización, pero permitirán describir con mayor certeza la manera en que se relacionan las variables que hasta ahora han servido para caracterizar los territorios jurisdiccionales.

A partir del análisis conceptual de las relaciones entre variables, las que dan cuenta del contexto socioeconómico y geográfico de la población asentada en los territorios jurisdiccionales, es factible interpretar estas agrupaciones de la siguiente forma:

**Componente 1: Concentración.** Esta dimensión da cuenta de las variables que son dependientes de la cantidad de población y concentración de la misma. En efecto, se “mueven” juntas las variables de densidad poblacional con cantidad de causas ejecutivas, condición de pertenencia a una etnia y otras variables indicativas de mayor demanda, relacionadas con la empleabilidad y accesibilidad, por ejemplo, al considerar el número de empresas existentes.

**Componente 2: Nivel de ingresos económicos.** En esta dimensión se caracteriza por variables relacionadas posiblemente con baja congestión de demanda y concentración de la población, vinculándose con los niveles de ingreso económico de la población, y términos en procedimiento voluntario. Podría referir a territorios con posibilidad de inversión minera por ejemplo.

Aun cuando los factores que dan cuenta de las estructuras latentes de la dinámica territorial no son exclusivos, el análisis sugiere la existencia de diferentes tipos de territorios y de la existencia de dimensiones de análisis separadas. Así, recordemos que el análisis factorial exploratorio busca hallar factores no observados que explican las diferencias en las variables observadas. El primer componente muestra que la dinámica de concentración de la población (densidad y acceso a servicio) es ciertamente una variable que explica las diferencias entre los territorios. El segundo componente señala que otra forma de entender las variaciones entre los territorios jurisdiccionales se vincula más con los niveles de ingreso de industria y sector financiero, o con la posibilidad de inversión como bien da cuenta la incorporación de términos en procedimiento voluntario en este componente.

Considerando estos hallazgos precedentes, resulta interesante dar cuenta de la forma en que se distribuyen los territorios jurisdiccionales a partir del peso que las variables tienen en cada uno, y de esta forma, qué componente los define de mejor manera. Considerando ello, se configuran 4 grupos de territorios a partir de la relación positiva o negativa de cada caso con los componentes correspondientes.

### **Territorios jurisdiccionales con baja concentración de población y altos ingresos derivados de actividades económicas (grupo 1)**

Los territorios jurisdiccionales de este grupo se caracterizan por mostrar bajas concentraciones relativas de población comparado con sus contextos regionales. En su conjunto agrupan a 37 territorios jurisdiccionales, lo que representa al 27,6% del total de las jurisdicciones del país. La población de estos territorios jurisdiccionales se concentra principalmente en localidades urbanas, participando por sobre el 65% de los habitantes de los territorios clasificados en este grupo. Las excepciones a este patrón -con una población rural que fluctúa entre un 20% y un 40% del total- tiende a coincidir con zonas que muestran una mayor concentración de población que habita en localidades aisladas, tales como son los territorios de Pozo Almonte, Illapel, Los Vilos, Cisnes y Chile Chico.

En el ámbito social, la proporción de hombres y mujeres es relativamente estable en torno al 50% en todos los territorios jurisdiccionales. Por su parte, los mayores niveles de pobreza se aprecian en los territorios situados en la Región del Biobío, especialmente en los de Coronel, Lota y Santa Juana.

Las actividades económicas que reportan los mayores índices de ingresos promedio de los trabajadores agrupados en los territorios jurisdiccionales corresponden a las de Explotación de Minas y Canteras, junto con aquellas relacionadas con Electricidad, Gas y Agua. En segundo



término algunos territorios jurisdiccionales sobresalen levemente en las actividades industriales, construcción y comercio. Los niveles de ingreso que se evidencian en estos territorios forman parte de los rangos más elevados del conjunto. No obstante lo anterior, los ingresos económicos por actividad no están directamente relacionados con el número de empresas por sector económico, puesto que las actividades de Comercio, de Transporte y Almacenamiento, de Intermediación Financiera, las Actividades Inmobiliarias y la Agricultura son las que concentran al mayor número de unidades productivas por rubro de desempeño en los territorios jurisdiccionales.

La dotación de infraestructura de servicios personales en estas localidades tiende a mostrar un mayor nivel de desarrollo y cobertura, pero se ajusta a los requerimientos potenciales de la población contenida en los distintos territorios. De este modo, se aprecia más establecimientos de educación media y de salud con un nivel medio de complejidad, mientras que los contratos de internet y telefonía fija son numerosos, pero en menor medida que lo que se aprecia en el grupo n°2.

### **Territorios jurisdiccionales con alta concentración de población y altos ingresos derivados de actividades económicas (grupo 2).**

Los territorios clasificados en este grupo están conformados por las comunas con la mayor concentración de población en el país, especialmente las capitales regionales. De este modo, 17 son los territorios jurisdiccionales que conforman esta categoría, lo que representa el 12,7% de las jurisdicciones del país.

En su mayoría, los territorios de este grupo muestran una alta concentración de población urbana, concentrando sobre el 90% en la mayoría de los casos. Las excepciones se aprecian en los territorios de Melipilla, Los Ángeles y Colina; que son las que agrupan a un mayor número de habitantes rurales, pero cuyo total de población sigue estando dentro del rango más alto de los territorios del país.

En este contexto, la proporción de hombres y mujeres tiende a ser relativamente pareja en torno al 50% del total, mientras que los habitantes identificados con alguna etnia no es una condición significativa en el conjunto. No obstante lo anterior, los territorios de Iquique y de Puerto Montt son los que agrupan a cerca del 29% de población vinculada a etnias, dentro del total de su población.

En otro ámbito, las actividades de Electricidad, Gas y Agua, junto con la de Explotación de Minas y Canteras son las que muestran los mayores ingresos promedio de sus trabajadores. Igualmente, destacan las actividades de servicios financieros, de comercio y de transporte. En su conjunto los ingresos apreciados en este segmento de territorios es el más elevado del resto de las jurisdicciones del país.

Respecto del número de empresas, la mayor agrupación de estas tiende a ser más recurrente en las actividades de Comercio, de Transporte y Almacenaje, de Intermediación Financiera, de Actividad Inmobiliaria y Construcción. Esta distribución de actividades económicas junto con la concentración de Población Económicamente Activa –con una tendencia que supera al 40% de la población de los territorios jurisdiccionales- dan cuenta del mayor dinamismo económico que presentan estos territorios jurisdiccionales, situación que se opone diametralmente con las dinámicas apreciadas en los grupo N° 3 y N°4.

Lo anterior, se vincula con la mayor dotación de infraestructura para la provisión de servicios personales, tales como son educación y salud. De esta forma, estos territorios exhiben una mayor diversidad de servicios con diferentes grados de complejidad. En efecto, es factible apreciar la presencia de establecimientos de educación básica, media, técnico-profesional y superior. Por su parte, los establecimientos de salud dan cuenta de postas rurales, servicios de mediana complejidad así como también establecimientos de salud con especialidades de alta complejidad. Por su parte, la conectividad digital y de telefonía fija tiende a concentrarse preferentemente en estos territorios comparados con el resto del país.

Complementariamente, la mayor concentración de habitantes de localidades aisladas tiende a ubicarse en zonas con mayor presencia de población rural, tales como son Melipilla y Los Ángeles. Coincidentemente, considerando los rangos de pobreza –extrema y no extrema- estos territorios son los que muestran los niveles más elevados.

### **Territorios jurisdiccionales con baja concentración de población y bajos ingresos derivados de actividades económicas (grupo 3)**

Esta categoría agrupa a 50 territorios jurisdiccionales siendo la más amplia y diversa de todos los grupos que aquí se presentan. Sin embargo algunas regularidades se aprecian en los rangos de población, de ingreso y del tipo de actividades económicas que se desarrollan en estos territorios.

En primer término, la concentración de población fluctúa entre 4.000 y 61.000 habitantes, lo que sitúa a este grupo dentro del segmento más bajo comparado con los demás grupos de clasificación, lo que es consistente con el tipo de comunas que conforman estos territorios jurisdiccionales. En efecto, son las que concentran al menor número de habitantes del país.

En este contexto, aun cuando los territorios tienden a concentrar a población urbana, son 18 los territorios que muestran una mayoría levemente superior de población rural. Esta situación combinada con la concentración de población que habita localidades aisladas tiende a asociarse con zonas que muestran los niveles más elevados de pobreza –extrema y no extrema.

Complementariamente, los mayores ingresos promedio de los trabajadores de estos territorios tienden a coincidir con las mismas actividades con mayor remuneración en el resto de los territorios jurisdiccionales, estas son Electricidad, Gas y Agua, junto con Explotación de Minas y Canteras. No obstante lo anterior, se aprecia que las medias territoriales de los ingresos promedio

por actividad son los más bajos dentro del conjunto de jurisdicciones del país. Situación que se ve profundizada con baja diversificación de actividades económicas de esta categoría, dado que el resto de las actividades económicas muestra una situación de bajos índices y sin mucha diferenciación. En efecto, el número de empresas se concentra en dos rubros económicos, principalmente en Agricultura y Comercio. Similar a lo observado con la situación de ingresos, las demás actividades económicas no sobresalen en su agrupación de empresas.

En cuanto al despliegue de infraestructura de servicios se aprecia que los establecimientos de educación son principalmente de enseñanza básica, mientras que los de salud corresponden con mayor frecuencia a postas rurales, y centros de salud comunitaria. Igualmente, se aprecia un número bajo de contratos de internet y de telefonía fija comparado con las otras categorías de clasificación.

#### **Territorios jurisdiccionales con alta concentración de población y bajos ingresos derivados de actividades económicas (grupo 4)**

Esta categoría de clasificación de los territorios jurisdiccionales agrupa a 30 unidades, las que representan al 22,4% de las jurisdicciones del país. Entre sus características principales esta agrupación de territorios concentra elevados índices de población, los que fluctúan en el rango de 50.000 y 460.000 habitante, los que aun siendo altos no logran superar los niveles del grupo N° 2. En este contexto, se aprecia la concentración de población preferentemente urbana, la que tiende a mostrar los mayores niveles de pobreza –extrema y no extrema- dentro del grupo. Los territorios que muestran una mayor concentración de población rural son las de Peralillo, San Vicente, Santa Cruz, San Carlos, Carahue y Nueva Imperial, situación que se verá asociada con el tipo de empresas que agrupan, principalmente las vinculadas a actividades agrícolas.

Este grupo se caracteriza por bajos niveles de ingresos promedio de sus trabajadores, lo que se ve respaldado por la escasez de actividades económicas que desempeña, puesto que su patrón es muy similar al que se aprecia en el grupo N°3, es decir, predominan –aunque con niveles de ingreso más bajos- las actividades de Electricidad, Gas y Agua, junto con las Explotación de Minas y Canteras. El resto de las actividades económicas no sobresale por sus niveles de ingreso promedio. Con relación a las empresas por rubro de actividad económica, predominan principalmente las relacionadas con Comercio, Agricultura y Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones. Levemente, las actividades relacionadas con Actividades Inmobiliarias tiende a sobresalir, pero a un nivel muy bajo como para destacar entre las actividades principales para el desarrollo empresarial.

Con relación a la provisión de servicios personales, la infraestructura de educación se explica principalmente por establecimientos de enseñanza básica, mientras que los establecimientos de salud corresponden a postas rurales, servicios primarios y centros de salud comunitaria.

Curiosamente, en este grupo sobresale un patrón novedoso respecto de la mayor concentración de población que habita localidades aisladas. De hecho, estos habitantes tienden a concentrarse

en territorios con la mayor concentración de población urbana, por ejemplo Ovalle, Curicó, Linares, Parral, Talca, Cañete, Temuco, Río Bueno y Osorno. Esta situación da cuenta del efecto del aislamiento estructural –geográfico- al interior de los territorios jurisdiccionales, lo que se hace evidente en este grupo de territorios jurisdiccionales. Lo anterior, afecta a la población en su accesibilidad a servicios, dado que la accesibilidad física por vía terrestre se ve afectada por la configuración geográfica del territorio, lo que imprime una mayor fricción-distancia a los habitantes en su acceso a servicios personales, financieros, entre otros.

#### Control de tipologías por variables de desempeño

Finalmente, y a partir de estos resultados, se ha buscado comprobar si las categorías construidas afectan (o se relacionan) con atributos de desempeño de los tribunales. Ello, a fin de indagar con mayor profundidad en la relación entre los territorios y el tipo de capacidad y de gestión del tribunal para administrar la demanda y requerimientos según sea su dimensión de pertenencia (esto bajo las dimensiones observadas en el análisis factorial), con el objeto de lograr una mejor comprensión acerca de la vinculación entre las características territoriales y los determinantes del funcionamiento de los tribunales.

Con tal objeto, se identificaron variables asociadas a gestión y resultados de tribunales que no estuvieran incorporadas en el análisis factorial desarrollado y que podríamos considerar “dependientes”, en cuanto dan cuenta del funcionamiento de los tribunales, con el objeto de explorar y aportar a la interpretación de los resultados obtenidos en el análisis factorial. Para ello, se realizaron pruebas de significancia y análisis descriptivos de las siguientes variables:

- a) **Duración promedio en tribunal**, refiere al número de días que las causas demoran en su tramitación en tribunal. Corresponde a un valor promedio del total de las causas.
- b) **Tasa de congestión**, corresponde a la relación entre las causas que se encuentran en algún estado de tramitación –la suma de causas ingresadas y las causas pendientes- y las causas que han sido resueltas –términos- a nivel de tribunal.
- c) **Sentencias dictadas por juez**, hace referencia a la relación del número de sentencias y el número de jueces que compone el tribunal.
- d) **Carga de Trabajo**, total de ingresos del año más las causas pendientes al inicio, por juez.
- e) **Sentencias por Juez**, corresponde al número de causas que terminan por sentencia.

Estas variables reflejan de alguna manera la afectación del tribunal en tanto está inserto en un contexto territorial y geográfico específico. Por otra parte, la especialización del tribunal en términos de su competencia fue considerada como una variable de observación puesto que como se ha dicho, constituye una característica propia que fundamenta su distinción con claridad.

En este sentido, bajo el supuesto de que la operación del tribunal está afectada por el contexto, flujo y demanda territorial, se realizaron análisis descriptivos para observar la relación de los

territorios y la operación de tribunales, y pruebas de significancia estadística con el objeto de identificar asociación entre variables de operación de tribunal y su competencia. Con todo, se indagó en las diferencias presentadas por las pruebas de significancia. Para esto, se elaboró una escala de saturación territorial, la cual se entiende como la presencia de niveles importantes de “demanda territorial” en tanto la capacidad de administrar y gestionar esa demanda por parte del tribunal es impactada por las características del territorio.

Para ello, se recodificaron las variables *Tasa de Congestión* (a pesar de no ser significativa su relación con la competencia del tribunal, sí correlaciona altamente con variables de la dimensión 1 del análisis factorial por lo que se decidió incorporarla), *Carga de Trabajo*, *Sentencias por juez y Duración Promedio*. Cada variable se presentó con cuatro niveles de puntuación, de acuerdo con los puntaje de corte de los cuartiles, en donde 1 es el nivel más bajo de la distribución y 4 el más alto. Con ello, se realizó una agregación de dichas variables con el objeto de conformar una escala sumatoria según la puntuación de cada variable incorporada, dando cuenta de su nivel.

A partir de ello, se computó una variable que determinaba una escala de agrupación de estos puntajes. La escala presenta cuatro niveles de saturación de los territorios según competencia del tribunal. Los puntos de corte fueron establecidos a partir de los percentiles observados en las frecuencias absolutas de la escala (mismo procedimiento con las variables que componen la escala). Esto permite observar aquellos tribunales (según su asiento) que se ubican en cada uno de los niveles desde los menos saturados (menos de 8 puntos) a los más saturados (más de 12 puntos).

Con esta información resta ahora visualizar la interrelación entre la capacidad del tribunal medida a través de la escala de saturación, con la variable que identifica a cada territorio según el peso de los factores o componentes hallados en dicho territorio. Los resultados sugieren la existencia de heterogeneidad en la variable sobre saturación de tribunales, siendo, por ejemplo, definitivamente ésta menor en el grupo 3, esto es, los tribunales en que ni el nivel de ingresos ni la concentración de la población son altos. Se podría esperar una tendencia similar en el grupo 1, ya que la demanda debiese ser más o menos baja dada la poca concentración de población, sin embargo, existe un importante porcentaje (más del 50%) de dichos tribunales que se encuentran saturados, lo que podría obedecer al tipo de causas tramitadas, esto es, alto volumen no correlacionado con la cantidad de población (causas ejecutivas y voluntarias por ejemplo).

Lo que podemos observar de este control por desempeño, es que la escala de saturación tiene una fuerte relación con la tipología de tribunales, lo que permite sostener la posibilidad de que dichas tipologías sean consideradas en la construcción de criterios de localización de tribunales.

### 3. Descripción de vínculos

El trabajo desarrollado en esta línea de investigación tuvo por finalidad obtener información que permitiera describir los vínculos existentes entre los tribunales con competencia civil y otros servicios o instituciones dentro del territorio jurisdiccional. A tal efecto, y de acuerdo con las bases de la licitación, esta descripción de los vínculos implica, en primer lugar, su identificación y

clasificación, para luego, a partir de allí, evaluar ámbitos tales como la frecuencia, duración, formalidad y canales de vinculación.

A fin de dar cuenta del objetivo señalado, se ha determinado la aplicación de un instrumento de corte cualitativo en orden a producir resultados útiles a la definición de variables para la localización de tribunales con competencia civil. Desde esa perspectiva, se ha buscado que los instrumentos permitan de manera precisa identificar las *características, dificultades y riesgos* asociados a las vinculaciones existentes entre tribunales y otras instituciones o servicios.

La intención de esta parte de la investigación ha sido identificar los diferentes discursos o apreciaciones respecto de los vínculos. Para ello, se ha trabajado mediante la aplicación de un cuestionario y de una entrevista semi-estructurada al juez, aplicados a 10 tribunales de competencia común en forma conjunta al trabajo de terreno que implicaba el levantamiento del instrumento de carga de trabajo y procesos de los juzgados mixto de que habla el capítulo siguiente (ver ANEXO 10 para una explicación del muestreo).

Pese a que la descripción del objetivo circunscribía el análisis a las instituciones y servicios ubicados dentro del territorio jurisdiccional, la dinámica de la aplicación de los instrumentos significó que la evaluación de los vínculos realizada por el juez y el funcionario encargado excediera muchas veces los límites del territorio jurisdiccional.

#### Aspectos transversales a considerar

Esta sección releva el análisis de la situación de estos tribunales, especialmente pensando en líneas de trabajo que pueda impulsar el Ministerio de Justicia, tanto al interior del Ejecutivo, como en su relación con el Poder Judicial. Al respecto se presenta para cada tema una recomendación del equipo consultor.

**CALIDAD O EFICIENCIA DEL VÍNCULO:** Estos criterios están íntimamente relacionados con la eficiencia de la institución por sí misma, ya que si ella no cuenta con una buena dotación, eso repercute directamente con el tribunal. Un ejemplo, fue lo señalado por el tribunal de Puerto Cisnes, donde se nos transmitió que ellos casi “dependen” de Carabineros. Y si Carabineros cambia de teniente, o si no tiene funcionarios disponibles, el tribunal no podrá actuar correctamente.

De lo anterior se coligen dos temas: i) el primero es que no basta con tener un “buen vínculo” con otra institución, si es que dicha institución no es capaz de responder a la demanda del tribunal (por sobrecarga); y ii) que un “buen vínculo” puede responder sólo al “factor humano” (por ejemplo, un juez o jueza con iniciativa) y no a procedimientos estandarizados a nivel nacional. Por lo tanto, es necesario revisar las capacidades de las principales instituciones con las que se vinculan los juzgados y establecer protocolos comunes.

**SISTEMAS INFORMÁTICOS:** La capacitación es muy precaria para los funcionarios. Muchos funcionarios no utilizan las tecnologías de los sistemas informáticos, prefieren el papel. Hay casos

en que esto no es así, como en el juzgado de San Carlos. En La Ligua, los jueces también señalaron que se demoraban más revisando las causas en el computador que en papel, razón por la cual terminan imprimiendo o llevando expedientes paralelos en formato físico.

Nuevamente vemos la necesidad de impulsar estandarización de procedimientos a nivel nacional, con mejoras en capacitación, y revisar -por cierto- cómo las herramientas tecnológicas ayudan al trabajo jurisdiccional.

**DEFICIENCIAS:** Aysén es un tribunal que “sobrevive”, puesto que no cuenta con una dotación de funcionarios ni con infraestructura suficiente para el nivel de carga de trabajo que tiene. Ellos señalaban que urge un edificio nuevo. En La Ligua y Casablanca no aparecen deficiencias por funcionarios, sino solo por infraestructura.

En este caso, parece imprescindible realizar un completo “censo” de la realidad de estos tribunales en cada región del país.

**POTENCIAL IMPACTO DE LA REFORMA A LA JUSTICIA CIVIL:** En Aysén, el administrador señaló que el tribunal no resiste otra reforma, ya que no cuenta ni con funcionarios, ni la infraestructura para ello. En Coelemu, San Carlos y Los Lagos señalan que no están preparados para la reforma. En Cisnes, indicaban que faltan capacitaciones permanentes, y no sólo por una vez, para llevar de buena manera la reforma.

En este caso, parece necesario acometer esfuerzos por comunicar al (con el) Poder Judicial y sus funcionarios aspectos centrales de la reforma, como sus contenidos, plazos de implementación, etc. de manera tal de involucrarlos en el proceso, descartar “mitos” y también recoger *feedback* de los operadores del sistema. Por cierto, hay que considerar recursos para reforzar dotaciones y capacitarlas adecuadamente, y considerar planes de incentivo al retiro.

**BUENAS PRÁCTICAS:** Éstas dicen relación con la voluntad y la iniciativa particular de los jueces, más que por un instructivo. Un ejemplo de buena relación se da con Carabineros en la región de Aysén.

Independiente de lo que hemos señalado precedentemente, parece oportuno hacer un esfuerzo por recoger y documentar buenas prácticas de gestión de estos juzgados que se puedan replicar a nivel nacional.

**TRIBUNALES REFORMADOS:** Una constatación relevante es que se observan diferencias entre juzgados parcialmente reformados y los que no. Por ejemplo, La Ligua tiene administrador, mejor infraestructura y mayor dotación, en cuanto a número de funcionarios, calidad de la información y menor sobrecarga. Es típica la ausencia permanente del secretario en los juzgados “no reformados” (de hecho en algunas ocasiones el juez ha debido ser “suplido” por el oficial primero, a pesar de que el cargo es de carácter técnico y no requiere que sea abogado).

Se sugiere al respecto revisar la necesidad de ampliar la experiencia de los tribunales bicéfalos.

MATERIAS ESPECIALES CON INCIDENCIA LOCAL: Una última constatación es que se aprecian algunas causas que tienen gran importancia local como aquellas vinculadas a pesca, agua y minería.

Se sugiere al respecto revisar la necesidad de estudiar posibles especializaciones de juzgados en determinadas zonas del país.

Instituciones con las que existe mayor relación

Por último, en un esfuerzo de foco, recogemos las cinco instituciones que presentan la "ecuación perfecta" que nos lleva a sugerir la necesidad de revisar con urgencia estos vínculos: se trata de instituciones con las que existe muy frecuente relación y ésta presenta problemas, tanto por la deficiencia en el vínculo propiamente tal, como en la capacidad de respuesta de las instituciones a la demanda de los tribunales. Es interesante ver que dos de estas instituciones pertenecen al "Sector Justicia" y todas ellas tienen su dependencia en el Poder Ejecutivo, razón por la cual aparece como crucial lo que pueda hacer el Ministerio en pos de mejorar los procesos de trabajo involucrados en estas relaciones.

El listado es el siguiente, sin orden de prelación:

- Registro Civil: en este caso aparece como fundamental mejorar el acceso a toda la información que requieran los tribunales y suprimir los contactos vía papel. Si se tiene un sistema completo *on line*, no se justifica mantener oficios en este vínculo.
- CAJ y ODL: lo que se reporta en este caso son deficiencias en la capacidad de respuesta del sistema de asesoría jurídica, lo que redundará en dificultades para las partes al comparecer al tribunal sin el soporte de un letrado. Este aspecto afecta particularmente a personas de menores ingresos, provocando un problema de acceso a la justicia.
- CARABINEROS: el caso de Carabineros en la región de Aysén se presenta como un paradigma de "buena práctica". Sin embargo, debe considerarse la necesidad de estandarizar esta relación para que no dependa del "factor humano" y eventualmente pueda extenderse a otras zonas del país. La implementación de protocolos "institucionalizados" puede hacer más eficiente la labor del tribunal y de las propias policías. La rotación de las dotaciones policiales afecta la implementación de sistemas de trabajo estandarizados.
- SERNAPESCA: este caso, al contrario, es visto como un ejemplo de una relación ineficiente, no por la calidad del vínculo propiamente tal, sino porque -como hemos apuntado- hay deficiencias en el procedimiento y en las atribuciones de SERNAPESCA que hacen que ésta sea una relación sin resultados (aunque generaría mucho trabajo) en una materia especialmente sensible en determinadas zonas del país.
- CORREOS DE CHILE: este caso, parece haber consenso en que la respuesta de Correos no es adecuada para el fin que persigue.



Finalmente se puede concluir a partir del levantamiento de información cualitativa que las relaciones entre el tribunal y otras instituciones muestra una diversidad de matices que se debe tomar en cuenta, por lo que no se puede definir las características del vínculo con determinadas instituciones de manera unívoca para todo el país, reforzando la idea que las características del territorio define el tipo de vínculo. Esto se observa particularmente respecto a la frecuencia, duración y formalidad del vínculo. Creemos que estas diferencias reflejan la presencia de ciertas características comunes a ciertos "tipos de territorios", a modo de ejemplo no será lo mismo el tipo de vínculo que exista entre Carabineros y el tribunal en zonas aisladas, donde priman actividades económicas ligadas a la extracción primaria, como puede ser la minería o la pesca donde se observa una mayor concentración de causas en procedimientos voluntarios, que la que podemos encontrar entre estas mismas instituciones en territorios bien conectados, que además concentran una gran cantidad de servicios donde se observa que el comportamiento de la demanda se concentra en causas en procedimientos ejecutivos o en gestiones preparatorias.

Otra diferencia relevante en cuanto a frecuencia, duración y formalidad, la que también puede asociarse a las características del territorio, es el tipo de vínculo que se presenta con instituciones que tienen un carácter más técnico como puede ser SERNAGEOMIN, la DGA o la CONADI por nombrar algunas de las que fueron mencionadas en las entrevistas. El aspecto común en este sentido es que se trata de una función que apoya la labor del tribunal para la toma de una decisión, una relación que no es necesariamente muy frecuente pero que será necesaria en cierto tipo de causas. La "necesidad" del vínculo no resulta determinante para el funcionamiento del tribunal pero sí para la toma de ciertas decisiones judiciales, en cambio el vínculo con otro tipo de instituciones como el Registro Civil es diferente en cuanto comparte esta característica común de apoyo al tribunal pero que es necesaria o en cierto modo indispensable para su buen funcionamiento. Las diferencias entre territorios se asocian a la menor o mayor frecuencia del vínculo, en ese sentido esta diferencia viene más bien dada por las características del territorio en cuanto a aislamiento, conectividad y concentración de servicios en zonas cercanas o alejadas del tribunal, por lo tanto si el Registro Civil está más lejos del tribunal el tipo de vínculo seguirá siendo de apoyo y necesario para su normal desempeño, pero resultará menos frecuente, especialmente si no se ha logrado implementar sistemas informáticos y una comunicación entre ambas instituciones que les permita estar conectados de manera permanente.

La relación con otras instituciones del Poder Judicial como otros tribunales Civiles, Juzgados de Policía Local o las propias Cortes de Apelaciones también aparece asociada a las características del territorio en la medida que se trata de un vínculo de apoyo. Este apoyo puede tener que ver con la disposición de recursos humanos y materiales (subrogación de jueces, instalación de computadores, renovación de oficinas, reportes de gestión a instancias superiores), la que debe ser analizada independiente del vínculo de carácter jurídico que puede existir entre el juzgado y estas instituciones (por exhortos, derivaciones o presentación de recursos). Un tipo de vinculación que será más relevante respecto a las labores del tribunal, situación que se dará con mayor fuerza en cierto tipo de territorios. El buen funcionamiento del juzgado se puede ver más afectado en este sentido en la medida que se encuentre más alejado de grandes zonas urbanas y que cuente

con menor disponibilidad de servicios, lo que es coherente con lo observado a través del análisis factorial.

#### 4. Caracterización de la Gestión y Administración de los Tribunales de Competencia Común

La descripción adecuada del comportamiento de los tribunales de competencia común en el ámbito de su gestión y administración requirió dividir el proceso de captura de información en dos áreas, una cualitativa y otra cuantitativa. La primera se vinculó a una entrevista semi-estructurada aplicada a los jueces, secretarios y otros funcionarios de administración; mientras que para la segunda se aplicó de un cuestionario a todos los funcionarios de los juzgados.

##### Organización del Tribunal (Funcional /Estructura)

En general los tribunales presentan una organización funcional basada físicamente en unidades o secciones de trabajo (atención de público, laboral, civil, familia, garantía, etc.) conforme a las materias que conocen dentro de su competencia. Si bien algunos no tienen unidades definidas como tales en su organigrama, han determinado para cada funcionario su rol dentro del tribunal y todas aquellas actividades, que de acuerdo a la materia que se trate, caben dentro de su responsabilidad.

Los tribunales se han visto en la necesidad de realizar, con ocasión de las reformas procesales introducidas, sea por gestión propia o institucional, modificaciones tanto en su organigrama funcional, como estructural.

Según sea la competencia común del tribunal, las **modificaciones funcionales** han involucrado, entre otras cosas, crear Unidades o Secciones de Trabajo, las que han sido implementadas con un número de funcionarios en directa proporción al ingreso de causas, así como también procesos de trabajo que involucran modalidades de reparto de la carga laboral, procesos mediante los cuales se definen los reemplazos de quienes se ausentan del tribunal, que si bien es una práctica normada y común, en materias reformadas se ha buscado que los funcionarios estén capacitados para un buen desempeño. Se observa también la incorporación paulatina nuevos funcionarios.

En segundo lugar, **se producen modificaciones estructurales**, con la implementación de las reformas ha sido necesario además el desarrollo de nuevos procesos de trabajo y actividades para su ejecución, así como contar con nuevas dependencias, o bien, ampliar y/o adecuar los edificios institucionales existentes.

Cabe señalar que si bien estas modificaciones buscan afrontar de buena manera las exigencias de las reformas implementadas, del análisis de los datos obtenidos de ambos instrumentos aplicados se ha visto un incremento en el tiempo de trabajo que los funcionarios de todos los tribunales de la muestra han tenido que destinar a las actividades propias y específicas de la Reforma Laboral, guardando distancia con otras reformas, como son la Procesal Penal y de Familia, independiente

de la implementación de nuevas unidades o secciones, o de tener que distribuir el recurso humano e incorporar nuevos funcionarios.

Ello obedece a que la *inmediatez* del proceso laboral, es decir la facultad del Juez de resolver con los antecedentes que se le entregan en la audiencia, sin necesidad de un estudio complementario, anterior o posterior de los antecedentes, no tiene la misma calidad o atributos de aquélla que se presenta en las otras reformas: Familia y Procesal Penal, en las cuales la inmediatez aparece como más efectiva, dada la naturaleza de tales procedimientos. Frente a esto el proceso laboral guardará mayores similitudes con el que habría de emerger de la Reforma Procesal Civil, por lo que se puede, *a priori*, pronosticar que ésta será la tónica en la implementación y ejecución de esta nueva reforma, la cual por su naturaleza, materias a conocer e índices históricos, involucrará un alto nivel de carga de trabajo para los funcionarios de los tribunales, que necesariamente generará nuevas modificaciones funcionales y estructurales.

#### Organización de las Audiencias

Otro aspecto del análisis consistió en indagar respecto de los sistemas de organización de audiencias. En general éstas se fijan dependiendo de la disponibilidad con que cuentan en sus agendas, la que obedece a ciertos criterios previos, como es la coordinación entre el magistrado y el funcionario responsable, quienes deben basarse en las normas que regulan los distintos procedimientos especiales que les han sido encomendados como tribunales de competencia común; y las normas del acta N°91 del año 2007, de la Excma. Corte Suprema que regula ciertos tópicos que son transversales a los tribunales que tramitan en carpetas electrónicas.

Lo anterior permite que los jueces puedan administrar el tiempo que utilizan en las diversas materias que conocen según su competencia, estableciendo criterios que posibilitan el ejercicio de su función regulada normativamente, teniendo a su vez presente elementos internos que podrían afectar su tiempo, con miras a no afectar las horas-día que el juez puede y debe dedicar a otras funciones, distintas de las audiencias, que también le son propias y necesarias para el buen funcionamiento del Tribunal.

Los jueces, pueden participar con el Administrador o encargado en reuniones de coordinación para fijar criterios, normalmente en base a los criterios siguientes: el plazo legal, el que por la naturaleza del giro es la prioridad (según materia y acta 91° de Excma. CS); la materia a conocer, la que se regula fijando días de presentación u horarios de recepción; el tipo de audiencia según materia; los tiempos de duración de las audiencias y la complejidad de estas; y otros elementos fácticos, que si bien son externos al tribunal, necesariamente deben ser atendidos al definir criterios y por ende al fijar audiencias.

#### Descripción de Procesos de Apoyo

Entre los procesos de apoyo se revisaron los de **compra o provisión de materiales de trabajo**, dando cuenta de la modernización en algunos tribunales donde ya no es una dificultad el adquirir o abastecerse de materiales de trabajo. Sin embargo, se destaca también la falta de autonomía

para la compra de estos insumos dejando a muchos tribunales dependientes de la planificación de la Corporación y no conforme a las necesidades de tribunal.

También se revisaron los procesos relativos a **equipos computacionales**, los que no son de propiedad de los tribunales y se contratan mediante *leasing* con una empresa externa: su mantención y revisión está a cargo de la empresa externa, contando con un sistema de mesa de ayuda, pero se siguen utilizando recursos propios (funcionarios del tribunal, funcionario de la Corporación Administrativa), en forma previa al servicio que presta la empresa externa.

El **proceso de respaldo de los documentos electrónicos**, se realiza conforme a lo normado mediante el Acta 91 del 2007 de la Excma. Corte Suprema, la cual establece que los tribunales que tramitan con carpeta electrónica deben en forma obligatoria y exclusiva dejar respaldo en el Sistema de Soporte Nacional, tanto de las audiencias, en los que refiere a los audios de éstas que se graban en discos duros de la CAPJ, así como también el escanear documentos y escritos propios de la tramitación, lo que también son ingresados al sistema. Sin embargo, en las entrevistas realizadas fue posible detectar que pese a realizar dicho respaldo, también se realizan respaldos adicionales de audios y documentos, en computadores del tribunal, discos duros externos, *pendrive*, etc. y se mantiene archivadores con copias impresas.

En cuanto a las **notificaciones** hay que hacer una distinción, ya que estas en materia civil son realizadas por el receptor de turno, y en materia Laboral, Procesal Penal y Familia son realizadas por funcionarios designados para el efecto (por decreto económico), contando el tribunal con una suma de dinero entregada por la CAPJ para costear el traslado de funcionario notificador. El proceso de notificación está regulado y coordinado, designándose para el efecto a un funcionario del tribunal. Si bien ello no constituye una regla general, en algunos casos se instruye a Carabineros de Chile o a la Policía de Investigaciones para realizar notificaciones en zonas rurales, de difícil acceso, o en caso de ser necesario realizar una gran cantidad de ellas.

#### Monitoreo de la Carga de Trabajo

En cuanto a la forma en que los tribunales de la muestra miden el nivel de carga de trabajo de los funcionarios, se logró establecer que existen dos grandes criterios mediante los cuales esto se realiza: en primer lugar, el uso del sistema institucional; y en segundo lugar, la forma manual o presencial. Ambos criterios permiten medir sólo aquella carga de trabajo que para el estudio hemos clasificado como "escriturada", es decir aquellas actividades realizadas en la tramitación de causas por los funcionarios que requieren redacción (ejemplo sentencias, actas, resoluciones de mero trámite, oficios, etc.), lo que no sucede con otras actividades desarrolladas por los funcionarios. Estas otras actividades son de tipo no escrituradas e incluyen: atención de público, gobierno de tribunal, control de gestión -informes -, audiencias.

La actividad "escriturada" representa sólo el 41% del universo de horas día que los funcionarios destinan a todas actividades propias de su función, y el 59% restante se divide en actividades: no escrituradas, control de gestión, y audiencias. Respecto a los criterios utilizados para el monitoreo de la carga de trabajo, el uso de las herramientas informáticas resulta ser el óptimo como forma

de control y soporte de respaldo, a diferencia de los sistemas informales creados para controlar la carga de trabajo, los que demandan un mayor uso de recurso humano.

Algunos juzgados privilegian el uso del sistema para determinar el nivel de carga de trabajo de los funcionarios, esto mediante la revisión de las carpetas virtuales asignadas a cada uno de ellos, a las que se puede acceder por parte de la jefatura o el funcionario encargado de su control, determinando con precisión el nivel de causas asignadas diariamente y el tiempo que estos demoran en ejecutar lo que les es encomendado, misma herramienta que permite determinar si algunos de los funcionarios tiene sobrecarga de trabajo, dado un aumento en el ingreso de causas en alguna materia específica que implique la sobrecarga de una unidad o funcionario del tribunal.

Otros juzgados no se apoyan directamente en el sistema para controlar o monitorear el nivel de carga de trabajo de los funcionarios o de las unidades (secciones), sino que lo hacen a partir de la relación que existe entre el ingreso de causas diario, según materia y el número de escritos que llegan definitivamente al despacho del magistrado para lectura y firma, es decir el magistrado realiza el monitoreo del nivel de carga de trabajo. Se suma además como forma de control la emisión de estado diario, en el que también les permite determinar las resoluciones que se han dictado durante el día.

Cabe indicar que, para el análisis del estudio implica un incorrecto uso de las herramientas que han sido creadas para controlar la gestión, el desarrollo de instrumentos de monitoreo manual o presencial de carga de trabajo, toda vez que diluye el esfuerzo institucional por dotar de herramientas que, además tengan la virtud de agregar información global para la toma de decisiones. Todos los tribunales de la muestra coinciden que para enfrentar la sobrecarga de trabajo, independiente del criterio que utilicen para el control de éste, han ideado sistemas de apoyo entre funcionarios o unidades que les permiten abordar este escenario.

#### Implementación Reforma Civil

Los entrevistados en un contexto general, basados en sus propias experiencias en otras reformas señalan que la Reforma Civil tendrá un efecto positivo, esto en varios aspectos, destacando principalmente los que se estiman son un criterio generalizado, por ejemplo que las cargas de trabajo se verán disminuidas en un porcentaje bastante considerable, siempre refiriéndose a actividades que el presente estudio ha clasificado como "escriturada", puesto que se trabajará directamente en el sistema; se espera sea un procedimiento mucho más expedito con mejor y más acotados tiempos de tramitación de las causas; la oralidad permitirá contacto directo y cercano con los intervinientes a la hora de resolver y fallar, etc.

Sin perjuicio de este escenario positivo en la implementación del Reforma Civil, no podemos dejar de mencionar que los funcionarios que se desempeñan como secretarios en estos tribunales, avizoran un futuro de cierta forma incierto respecto a cuál será su rol en los tribunales civiles reformados. Así como también se indica que el aumento exponencial de audiencias involucraría que los magistrados tengan que dedicar gran parte de día laboral a estas, en desmedro de otras actividades como lo son el despacho y dictar otras resoluciones.

Otra de las apreciaciones bastante marcadas en las respuestas de los entrevistados, es la de indicar que resulta inminente la necesidad de aumentar la dotación, pero con la salvedad de que deben ser personas que deben cumplir ciertos requisitos que favorezcan su incorporación a los tribunales para cumplir actividades específicas como son jueces, encargados de acta, informáticos y encargados de sala, por ejemplo.

La implementación de las reformas anteriores, según se rescata en el instrumento de procesos, produjo variaciones en los tribunales de la muestra, ello se reflejó en los niveles de carga de trabajo, esto producto de la incorporación del soporte informático (carpetas electrónicas, audio, escáner, etc.) que pese a reportar ciertos inconvenientes en sus inicios, resultó ser una herramienta que apoya la gestión. No todas las variaciones fueron positivas, significando en algunos casos un incremento sustancial de la carga de trabajo del funcionario encargado de cobranza previsional, que fue necesario abordar con premura dado el aumento exponencial de su trabajo.

La problemática derivada de la implementación de las reformas fue la adaptación de los funcionarios a la incorporación del soporte informático y la necesidad inminente de que fuesen capacitados, para no ver afectada su gestión en general.

La oralidad de los procesos, si bien positiva, hace necesario aumentar la dotación o bien destinación exclusiva de funcionarios a esta materia, siendo por ejemplo la figura del juez en aquellos tribunales unipersonales un tema no menor, puesto que el aumento de la carga de trabajo afectaría la gestión del tribunal. En relación a la infraestructura, es necesario contar con más de una sala de audiencias, ya sea implementando el espacio físico existente o bien incorporándola mediante ampliación del espacio físico o bien contar con nuevas dependencias.

Respecto a cómo afectaría la Reforma Civil el proceso y programación de audiencias, la apreciación es proporcional al escenario que se espera, si bien no se considera un problema, sí se estima que implica la reorganización de la agenda de audiencias.

Se estima que los funcionarios que actualmente tramitan las causas civiles continuarán en sus labores relacionadas con la materia, ya que hacer algo distinto resultaría un despropósito, con la sola necesidad de capacitar y perfeccionar al personal que trabaja en materia civil, destinando de mejor forma el recurso humano con el que cuentan, considerando incluso destinar a funcionarios con conocimiento en materia civil a labores de notificación.

Medición de la carga de trabajo (instrumento de carga según perfil)

Del análisis del capítulo de características de la gestión y la administración de los tribunales de competencia común en miras la implementación de la reforma civil, podemos señalar las siguientes conclusiones.

Es importante destacar una apreciación que en una primera instancia se hizo en forma cualitativa por parte de los entrevistados y que posteriormente fue confirmada en la aplicación del

instrumento de cargas de trabajo. Esta tiene que ver con el impacto en la carga de trabajo que implicaría el migrar el proceso civil de un sistema escrito a uno oral, específicamente en lo que respecta a las horas de preparación de las audiencias y el tiempo destinado a resolver las mismas.

Sustentado en la apreciación de Jueces y Secretarios que indicaron que la reforma civil tiene una componente muy distinta a las experiencias previa de cambios procedimentales, donde el análisis de los antecedentes previo a las audiencias y la resolución en base a los mismos una vez terminada ésta parece requerir un tiempo superior, indicando que sólo la reforma laboral tiene una complicación que va en esta línea, por lo que la inmediatez de las reformas penal y de familia no es probable que se replique en materia civil, ya que ella es algo muy característico de la naturaleza de las materias que conocen los juzgados de garantía y familia.

En materia penal la inmediatez es un principio fácil de aplicar para el tribunal dado el principio adversarial que guía el proceso penal, actuando el juez como un garante en la aplicación del proceso penal, no requiriendo un mayor análisis del caso que escuchar ambas alegaciones para decidir en base a lo que en derecho corresponde. Por su parte, la justicia de familia presenta características similares, donde la inmediatez del tribunal puede desarrollarse sin mayores inconvenientes. Esta situación varía bastante si se observa la reforma laboral, en que necesariamente el magistrado debe conocer de los antecedentes para poder decidir en base a derecho. Esta necesidad se vislumbra a la vez en la reforma civil, donde el estudio de los antecedentes escritos es una actividad primordial para poder conducir la tramitación judicial.

Esta apreciación está ratificada con el análisis de tiempos levantado en este capítulo. Se puede observar que las horas asociadas para tramitar mil causas en la reforma laboral se escapa muy por encima de las horas destinadas a tramitar esas mismas mil causas en familia o en penal, esto quiere decir que el proceso reformado laboral consume muchas más horas por causa que los otros dos procedimientos reformados; impacto que en este estudio no se logra dimensionar dado que son muy pocas las causas de este tipo que se tramitan en los tribunales de la muestra. Distinto será con el proceso civil reformado, pues si se mantiene la gran cantidad de causas que bajo él se tramitan, el impacto en horas hombre será muy superior a las actuales disponibles en el sistema judicial.

Por tanto es del todo recomendable analizar este antecedente con mayor profundidad ya que puede ser un factor crítico en la implementación de esta reforma.

Otro antecedente que resultó interesante de analizar es la labor del Secretario, que en una primera instancia se vislumbraba como un agente más administrativo al interior del tribunal, haciendo el símil con el Administrador del tribunal reformado, teniendo como primera impresión a un abogado en labores de administración algo desencajado en lo que respecta a la naturaleza de su formación. Sin embargo al analizar los tiempos de trabajo de este perfil se observó que la mayor parte del tiempo lo tiene dedicado a labores del giro del negocio, labores escrituradas y no escrituradas, donde se observa que **en tribunales sin Administrador**, el 41% del tiempo dedicado a labores escrituradas y 24% a labores no escrituradas, es decir 65% del tiempo dedicado a labores propias del giro del negocio, que en definitiva vienen a aportar en horas hombre a las

actividades que debe realizar el Juez en la tramitación de las causas, por lo que un Secretario representa dos tercios de un juez en lo que respecta a carga de trabajo en la tramitación jurídica de las causas. Por lo que la base de comparación para medir el trabajo del Juez en la reforma civil debe tomarse sobre la agregación del Secretario en esa proporción para el mismo perfil.

Al iniciar el estudio una de las interrogantes era determinar qué cantidad del tiempo de trabajo del Juez se destinaba a labores que no son propias del giro del negocio, como lo son las actividades escrituradas, no escrituradas y de audiencias, dado que se presumía que destinaba parte importante de su tiempo a labores asociadas a la gestión del tribunal, que en este estudio denominamos labores de **Gobernación de Tribunal** como a la entrega de informes que dan cuenta del trabajo del tribunal. Al analizar las actividades que son desarrolladas por éstos y la frecuencia en que se lleva a cabo se pudo derribar esta creencia, dado que tanto en los tribunales donde no existe Administrador como en los que existe el porcentaje de tiempo destinado a labores propias del giro del negocio promedia sobre el 90 % del tiempo disponible. Así, a propósito de la distribución de tiempo de cada actividad según perfil, **en tribunales con Administrador**, se puede observar que el 61% del tiempo lo destina a labores escrituradas, seguido por un 27% a actividades de Audiencia y un 5% a no escrituradas, totalizando 93% del tiempo destinado a labores propias del giro del negocio. Labores de Gobernación de Tribunal sólo alcanza al 4% y control de gestión e informes con un 1% cada una. Del mismo modo, **en tribunales sin Administrador**, se puede observar que el 57% del tiempo lo destina a labores escrituradas, seguido por un 33% a actividades de Audiencia y un 6% a no escrituradas, totalizando 95% del tiempo destinado a labores propias del giro del negocio. Actividades de Control de gestión alcanza un 4%, informes un 1% y respecto de las Labores de Gobernación de Tribunal no tiene participación.

Lo anterior arroja una particularidad, ya que en tribunales donde existe Administrador el porcentaje del tiempo disponible a labores propias del giro del negocio es menor respecto del que no lo tiene, es decir cuando hay Administrador el juez destina menos tiempo a las labores escrituradas, no escrituradas y de audiencias que en los tribunales que no lo hay.

#### Infraestructura

La Corporación Administrativa del Poder Judicial nos entregó información de la infraestructura de todos los tribunales de la muestra que se adjunta en el ANEXO 14 , el que se resume en la tabla a continuación. Sin embargo en forma previa es necesario hacer un alcance que consta en el instrumento de levantamiento de procesos en el cual los entrevistados al ser consultados por la necesidad de infraestructura indicaron en algunos casos la necesidad de implementar o incluso construir un espacio físico destinado a Sala de Audiencias.

Para objeto de este estudio nos parece interesante analizar la infraestructura en base a la utilización de ésta, definiendo para ello tres variables que pretenden cubrir las necesidades de espacio al interior del tribunal, tanto para la atención de público, el espacio de trabajo interno y lo relacionado con las salas de audiencia, tal como se definen a continuación:



- Espacios de atención: Son los espacios dedicados a la atención de público, los campos área de atención y área de espera.
- Área funcional: Espacio del tribunal disponible para que los funcionarios puedan realizar su trabajo en la tramitación de las causas, que corresponde al espacio total del tribunal menos los despachos de los jueces, las salas de audiencia, las salas de espera y de atención.
- Área de salas de audiencia: las áreas destinadas a las salas de audiencia.

En base a esto reagrupamos la tabla anterior y nos entrega los metros cuadrados de cada una de las tres variables definidas.

Para cada una de estas áreas es interesante relacionar información propia de la tramitación del tribunal que tenga directa relación con cada variable. Así, en el caso de la áreas de atención se relacionó con el ingreso año del tribunal, y para que quede en un lenguaje más claro, el ingreso anual se dividió por los 240 días hábiles del año (20x12) entregando un valor de ingresos día, o sea cantidad de personas que ingresan en un día por una causa nueva, lo que al dividirlo por la cantidad de metros cuadrados disponibles para la atención de público, nos da como resultado la cantidad de metros cuadrados por ingreso diario del tribunal, donde a mayor sea el índice más espacio hay para recibir a los clientes nuevos del tribunal, y por consecuencia mejor es el espacio para la atención de público.

En el caso del área funcional, se relacionó con la cantidad de funcionarios que nos informaron en cada tribunal, así se tuvo el indicador de los metros cuadrados por funcionario, que se obtiene al dividir la cantidad de metros cuadrados del área funcional por la cantidad de funcionarios informados del tribunal, así donde a mayor sea el índice mejor son las condiciones para que los funcionarios puedan desarrollar su trabajo, ya que tienen más espacio.

La última variable se relacionó con las actividades de audiencia que contestaron los encuestados, la que se representa en la "horas-día" de actividades de audiencia, este valor se dividió por los metros cuadrados disponibles a salas de audiencias, así mientras mayor sea el índice mayor es la utilización de espacio destinado a la salas de audiencias.

## 5. Conclusiones: criterios de localización de tribunales

La construcción de criterios de localización de tribunales en el contexto de la implementación de la Reforma Procesal Civil en nuestro país requiere considerar, por una parte, la demanda que atienden los tribunales y el servicio específico que se solicita, y por otro, las condiciones de oferta o de producción del servicio.

Asimismo, los modelos de localización de servicios complejos –como es el caso- consideran otros aspectos más allá de la demanda y los costos de producción, incorporando también la eficacia del funcionamiento de los servicios derivada de la interacción en red con otros servicios, y otras condiciones para la prestación de calidad.

Por otra parte, es necesario subrayar que en el ámbito de los tribunales en materia civil partimos ya de la existencia de un nivel base de provisión efectiva del servicio. El servicio que se provee consiste en otorgar acceso a la población a la "solución judicial" de sus controversias. Los alcances de la cobertura y dimensionamiento de las necesidades de funcionamiento de las actuales unidades operativas no forma parte del estudio encargado y por tanto, la evaluación que puede hacerse de ellas está sujeta a otras aristas.

Ello no implica que las iniciativas de mejoramiento de la gestión que pudieren implementarse con miras a una adecuada prestación del servicio deban ignorarse, sino más bien que su lugar en esta mirada no dice relación directa con la localización de los servicios sino más bien con la calidad del mismo. Sin embargo, la dimensión de calidad debe incorporarse en la construcción de criterios de localización, toda vez que en los servicios *modernos* no bastan las soluciones de cobertura y la prestación efectiva debe alcanzar y satisfacer la dimensión de calidad del servicio.

Las conclusiones que se muestran se articulan en torno a las condiciones de demanda-concentración de la población, y de funcionamiento del tribunal, así como también a la calidad de los servicios, como una dimensión concreta del acceso a la justicia.

#### Condiciones de localización en atención a la demanda por servicios judiciales

Un modelo de análisis de la localización de servicios públicos parte, evidentemente, de la necesidad de atención de demanda. Esta demanda en materia civil es de naturaleza disímil, por cuanto el servicio que se presta es respuesta no solo a la existencia de conflictos de naturaleza "judicial" sino también a otro tipo de prestación, en que la intervención de tribunal no procura la solución de una controversia entre personas propiamente tal. De allí que sea necesario considerar en esta descripción los tipos de demanda que se atienden por los tribunales.

Al respecto, parece importante distinguir entre ingresos a tribunales que buscan una solución judicial de aquellos que no. Ciertamente las causas voluntarias, para empezar, son causas en que se persigue la participación del juez pero no existe contradicción ni conflicto alguno que lo justifique. A nivel de los territorios jurisdiccionales tenemos que en promedio estos términos representan el 30% del total de términos. Este promedio es muy diferente entre juzgados civiles y mixtos, ya que mientras en los primeros representa en promedio el 14% de los términos, en los juzgados de competencia común alcanza el 34%.

Por otra parte, una gran parte de las causas conocidas por los juzgados civiles corresponde a causas ejecutivas y de gestión preparatoria. Además, en un 70% de estos casos, la demanda no sigue su curso y no representa un requerimiento de solución judicial propiamente tal. Las causas ejecutivas (procedimiento ejecutivo y de gestión preparatoria) en promedio representan el 49% de los términos, alcanzando al 75% en el caso de los juzgados civiles y a un 43% en los juzgados mixtos.

Evidentemente estos servicios "accesorios" imponen diferentes exigencias o restricciones a las posibilidades de localización de los tribunales, pudiendo afectar de manera diferente también el

funcionamiento del tribunal o la eficacia de la prestación concreta. Pese a ello, parece más apropiado pensar en la especificación de criterios de localización considerando esta demanda "efectiva".

Esta distinción se pone de manifiesto con más fuerza al mirar los factores latentes en las relaciones entre variables de territorio y de funcionamiento de tribunales. Si el volumen de causas dependiera únicamente de condiciones de la cantidad o concentración de población, entonces la variable *total de causas de procedimiento voluntario* se encontraría en el mismo grupo que la variable *total de términos civiles o proyección población*, lo que no se observa en el análisis factorial efectuado en el capítulo II. La dimensión que en ese momento denominamos de "nivel de ingresos" indica la presencia de variables que se mueven en forma separada de la dimensión de concentración de población, entre las que se halla la cantidad de causas voluntarias, de allí que la decisión de localización deba pensarse en forma separada.

Por otra parte, de conformidad con lo señalado, los criterios de localización de servicios públicos sirven, normalmente, a dos dimensiones: población y aislamiento. Desde la perspectiva pública la provisión de servicios busca subsanar el efecto negativo del aislamiento geográfico pero además busca instalarse en localidades en donde tiene la posibilidad de interactuar en red, aunque muchas veces dependiendo de la prioridad política se instala en territorios aislados, en donde casi no hay otros servicios (solamente Carabineros) para asegurar el desarrollo de actividades de subsistencia relacionada con el público objetivo de la intervención.

En definitiva, *a priori* parece evidente que la cantidad de población, o más concretamente la densidad poblacional (y las variables incorporadas dentro del componente 1) aparece como un detonante de demanda. Pero como hemos visto, este factor no es el único que explica las diferencias entre territorios jurisdiccionales, y la heterogeneidad existente entre los mismos.

Por su parte, en aquellos territorios en que las variables del componente 2 tienen mayor importancia, debiese pensarse en la formulación de criterios de localización que se hagan cargo de las diferentes dimensiones de la prestación del servicio. Desafortunadamente no existe información de esta demanda desagregada a nivel de comuna, como una forma de saber el peso de cada comuna en la demanda total atendida por los tribunales hoy existentes.

#### Funcionamiento del tribunal como condición para la localización adecuada

Las variables de desempeño del tribunal o respuesta de éste frente a las exigencias de la demanda son relevantes también en la especificación de criterios de localización. Estas variables han sido incorporadas en la escala de saturación presentada en el capítulo II (punto 2.5), la cual da cuenta de su nivel de respuesta frente a la saturación enfrentada por la demanda del territorio. A partir de ella, sabemos que los tribunales que tienen más alto puntaje tienen una expectativa de efectividad menor.

En efecto, la dimensión de funcionamiento dice relación con la efectividad de poder prestar un servicio, y aunque la escala de saturación no da cuenta de una evaluación respecto de un valor de

corte ideal, sino más bien con el nivel de desempeño relativo de los tribunales, sirve de base a la evaluación de los mismos, y la consideración de las relaciones existentes entre estas variables y los factores latentes a la hora de especificar criterios de localización.

En el apartado correspondiente se señaló de la relación posible entre saturación de los tribunales y peso específico de los dos componentes que permiten explicar la diferencia entre distintos territorios jurisdiccionales. Con todo, resulta relevante considerar el comportamiento de la variable que evalúa el funcionamiento del tribunal con el tipo de competencia del tribunal.

Aquí se observa que existe claramente una relación entre escala de saturación y competencia del tribunal. En efecto, los juzgados con competencia especializada tienen una mayor proporción de los mismos en estado de "saturación", mientras que los juzgados mixtos concentran la mayor parte de la proporción de juzgados con baja saturación. Con todo, existe un grupo importante de juzgados saturados. Estos tribunales no tienen, hoy, capacidad de absorción de demanda efectiva, y ello implica, por tanto, que la localización de tribunales se ve enfrentada a una expectativa de desempeño no adecuado.

#### Mejoramiento de la Gestión para la Calidad de la Prestación

Finalmente parece necesario reforzar la idea de que la adopción de modelos y prácticas de gestión, ya sean estas integrantes de la normativa que rige a los tribunales o desarrollos posteriores que nacen en el ejercicio de las facultades de administración de tribunales, se relacionan con la prestación de servicios de calidad en los ámbitos de prestaciones que entregan los tribunales de competencia mixta.

Los criterios de gestión que impactan en la calidad de los servicios entregados, pueden ser observados a partir de dos ámbitos fundamentales; la satisfacción de los usuarios con los servicios, y el cumplimiento de los requisitos del servicio a prestar (bajo las reglas del Auto Acordado N° 91 y demás contenidos del servicio conforme a las leyes). De acuerdo al análisis del estudio, varias áreas son atendibles en esta relación entre gestión y calidad, tales como la infraestructura de atención; la organización administrativa de atención de público y audiencias; los sistemas de organización administrativa de funcionamiento, y aquellos que impactan sobre la carga de trabajo de los tribunales, y la estructura y regulación de sus dotaciones en términos, así como su disposición, capacitación y formación.

Potenciar las experiencias innovadoras de gestión en los juzgados de competencia común, es una vía correcta para generar condiciones que permitan a la reorganización territorial y de las normas sustantivas de la reforma, alcanzar la plenitud de los objetivos bajo los cuales se las diseñó e implementa. Tanto es así que la disposición a que las reformas tengan positivos efectos se encuentra alineada con el dato del alto porcentaje de funcionarios que señala haber participado en capacitaciones y tomado conocimientos de lo que será la futura reforma del área. Esta disposición a la innovación debe ser orientada a hacia la calidad de los servicios.

Otro criterio que indudablemente se vincula a la gestión interna, y por ello a la calidad de los servicios, tiene que ver con los sistemas y la expedición con que se atienden las necesidades de capacitación, coberturas informáticas, servicios de soporte y la reparación de equipamientos. Como se puede constatar, los funcionarios que han tomado parte de las reformas señalan como un cambio importante la asimilación de la incorporación de criterios y habilidades informáticas, así como el conocimiento de nuevos sistemas y la capacitación de los funcionarios asociada al manejo de estas herramientas.

Este ítem también resulta aplicable a la generación de criterios de localización de Tribunales, toda vez que la optimización de cobertura en capacitación y tecnología, debería servir de tema a ser analizado conjuntamente con todos los demás factores que incidan en las localizaciones de los juzgados. Las características del territorio, habitantes, demanda de las zonas jurisdiccionales, habrán entonces de combinarse con los criterios de gestión, organización, carga de trabajo e infraestructura de los tribunales existentes y potenciales para efectuar las decisiones que en ese momento competan, considerando especialmente los tópicos ligados a lo tecnológico que aquí indicamos.

El objetivo de la medición y monitoreo de carga de trabajo, se relaciona con la calidad de las prestaciones, puesto que permite una mejor asignación de recursos al interior de los tribunales, así como establece un estándar en que la calidad del servicio puede ser alcanzada. Sin monitoreo de este parámetro las decisiones de gestión y recursos podrían adoptarse a ciegas y de ese modo desperdiciarse los mismos, lo que, obviamente no cumple los requisitos de la norma en términos de calidad y pone en riesgo que los usuarios se encuentren conforme con los servicios adoptados.

La calidad de los servicios se relaciona con los elementos de gestión que se emplean para la organización productiva que genera dichos servicios. Las medidas de gestión poseen una gran capacidad de hacerse cargo de los temas relacionados a la satisfacción de usuarios, y por ende a la calidad de la prestación que se genera, y como hemos visto a lo largo del trabajo, su marco normativo está precisamente diseñado para dar un margen de adaptabilidad a las gestiones, así la organización de audiencias; la gestión de recursos; la organización del trabajo administrativo son materias que la norma entrega a la administración. Si bien el centro de la regulación se sostiene sobre el respeto a los objetivos jurisdiccionales, en base al principio de eficacia, y al carácter instrumental de los procesos administrativos, a éstos se les asigna un espacio importante de flexibilidad y relevancia en su capacidad de adoptar decisiones que, orientadas a la satisfacción de usuarios internos y externos, ameriten modificaciones de estas temáticas. En esta capacidad de adaptación radica la importancia de los criterios de gestión, las prácticas y las decisiones que en el marco de la administración del tribunal se adopten, y que, de esa manera y en un proceso continuo de mejora propenden a la calidad del servicio.