

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION
ESCUELA DE DERECHO
CHILE

REVISTA DE DERECHO

AÑO XL — N° 160

SEPTIEMBRE - DICIEMBRE DE 1973

Director: HUMBERTO TORRES RAMIREZ
Subdirector: LUIS HERRERA REYES
Secretario: MARCELO FERREIRA BIZAMA

Consejo Consultivo:

JORGE ACUÑA ESTAI	MARIO ROJAS RODRIGUEZ
SERGIO GALAZ ULLOA	BERNARDO GESCHE MULLE
ARTURO PARADA KREFT	HECTOR RONCAGLIOLO DOSQUE
ELIZABETH EMILFORK SOTO	

EL PROBLEMA DE LA LENTITUD DE LOS PROCESOS JUDICIALES

RENE VERGARA VERGARA

Departamento de Derecho Procesal

1.— Introducción.

El estudio del problema de la lentitud de los procesos adquiere cada día más importancia, porque está gravitando de una manera directa en la administración de justicia y, por ende, en la pronta y expedita solución de los conflictos jurídicos.

Al referirnos a la lentitud de los procesos, no pretendemos desconocer que en la adecuada decisión de los asuntos judiciales se requiere, muchas veces, de cierto tiempo indispensable para la acumulación de los elementos probatorios o para el estudio meditado del fallo. Todo apresuramiento que atente contra estas exigencias no resulta, en modo alguno, favorable a la buena administración de justicia. En otras palabras, la celeridad que se pretende, no puede obtenerse en desmedro del legítimo derecho a la defensa ni a las garantías del debido proceso.

Precisamente, valorando la trascendencia del problema, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal convocó a las Quintas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal, que se realizaron en Bogotá en el mes de junio de 1970, señalando entre una de las materias del temario: "El problema de la lentitud de los procesos y su solución".

Sin duda que el estudio de este problema efectuado en esas Jornadas fue de gran importancia, no sólo para la cátedra sino para la propia administración de justicia, tanto por las versaciones que, llevadas a la práctica, han de contribuir a medición jurídica de los participantes como porque se aportaron sojor la actividad judicial y a evitar que los efectos de este mal, desfiguren la imagen de la justicia con las graves consecuencias que esto puede acarrear.

El propósito de este trabajo es contribuir a la difusión de esta materia, que no solamente interesa a los técnicos o especialistas, sino que a toda la comunidad, porque se relaciona con

el interés que todos tienen de que sus conflictos se resuelvan en forma rápida y expedita.

2.— Aspectos del Problema.

Ha dicho el procesalista español Miguel Fenech: "nadie puede negar que en el mecanismo delicado de la administración de justicia existe algo que no funciona bien o que no funciona en absoluto" (Estudios de Derecho Procesal).

La lentitud o el retardo en la tramitación y juzgamiento de los litigios es un problema que se observa en la totalidad de los países latinoamericanos y, nos atreveríamos a decir, en la mayor parte de los otros Estados. Se origina en diversas causas que se dan, en mayor o menor intensidad, según las condiciones y características del país de que se trata. Incluso hay algunas ajenas a la aplicación del derecho.

Por nuestra parte, estimamos que este problema se genera en nuestro país, principalmente, por deficiencias de la organización y funcionamiento de los tribunales; como consecuencia del sistema procesal imperante y por otras causas derivadas de la conducta de los litigantes y abogados cuando sus actuaciones resultan contrarias a los fines del proceso, con la utilización de medios que obstaculizan el desarrollo normal de la actividad del juzgador. Haremos un análisis de cada una de estas causas, reconociendo que existen muchas otras que inciden en el problema.

3.— Deficiencias en la Organización y Funcionamiento de los Tribunales.

Si bien el proceso como instrumento de que se vale el juzgador para realizar su misión jurisdiccional de resolver los conflictos jurídicos debe ser adecuado y propender a la celeridad del mismo, no cabe duda, que gran parte del resultado negativo de esta actividad radica en la forma cómo está constituido el órgano judicial y la eficacia de su funcionamiento.

A este respecto, la realidad que se vive actualmente en nuestro país y también en las demás naciones de América Latina, nos permite señalar como factores condicionantes de las deficiencias del órgano jurisdiccional, los siguientes:

3.1.— Insuficiencia de Jueces.

Si se observa nuestra realidad en materia de juzgados y tribunales, se evidencia falta de jueces en relación con las necesidades de la actividad judicial. En efecto, el aumento de la

población no ha ido aparejado del aumento proporcional de juzgados, sino en casos excepcionales. De esta manera, igual número de jueces, dentro de determinados territorios jurisdiccionales, deben atender una cantidad creciente de procesos, con el consiguiente recargo que origina la prolongación indebida de la tramitación y decisión de los asuntos.

Este recargo de trabajo judicial proviene también del aumento de las transacciones comerciales; la utilización creciente de los instrumentos de comercio, como cheques y letras de cambio; la actividad industrial y de la construcción en algunas provincias y el crecimiento de las organizaciones laborales, todo lo que se traduce en un mayor volumen de negocios jurídicos que, en situación conflictiva, llegan a incrementar el ingreso de los tribunales. A lo anterior debe agregarse el incremento de la criminalidad en estos últimos años, que exige de parte de la justicia una atención preferente e intensa, como igualmente los requerimientos cada vez mayores que se hacen a los tribunales para el conocimiento de procesos por delitos contra la Seguridad del Estado.

Esta desproporción entre el número de juzgados que deben atender la labor judicial y el creciente aumento de los ingresos civiles y criminales, por las razones expresadas, origina necesariamente un retardo en el despacho de los asuntos y la consiguiente prolongación de ellos, con grave daño para los litigantes y para la administración de justicia en general.

De lo dicho se desprende que es indispensable dentro de una política general de mejoramiento del Poder Judicial, que se creen nuevos tribunales en número suficiente para atender las reales necesidades del país, de acuerdo con los núcleos de población, y las exigencias derivadas de la industria, el comercio y las relaciones laborales. Sobre este punto, las Quintas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal, en su conclusión tercera, acordaron: "El número de Jueces y de su personal subalterno debe ser proporcional a la cantidad de procesos que deben tramitarse en la respectiva circunscripción territorial de manera que no se produzca un recargo de trabajo que entorpezca su trámite normal". Justo es reconocer que en este último tiempo se ha tratado de cubrir estas necesidades, creando algunos Juzgados y Cortes de Apelaciones, lo que viene a confirmar nuestras afirmaciones.

3.2.— Adecuada distribución de los Juzgados y Tribunales.

No basta únicamente con aumentar el número de jueces sino que debe hacerse una distribución racional de ellos, en consideración a factores vinculados con los centros de población,

comunicación, concentración industrial, etc., de modo que se utilice al máximo el servicio judicial.

A nuestro juicio, no parece corresponder a las actuales exigencias judiciales la división en provincias y departamentos que se ha adoptado como base territorial de los Tribunales colegiados y unipersonales, respectivamente, por cuanto existe entre uno y otro de estos territorios en nuestro país una manifiesta desigualdad en materia de población, concentración de industrias, amplitud de comercio, vías de comunicación, etc.

Como no se ha considerado este factor, existen juzgados de escaso ingreso al lado de otros de igual jerarquía con enorme volumen de trabajo judicial.

Naturalmente que estos Juzgados que por mala distribución se encuentran recargados de trabajo retardan los procesos y resienten la administración de justicia en general.

En consecuencia, en un eventual estudio de necesidades sobre creación de nuevos tribunales, deberán tomarse en cuenta los aspectos señalados y efectuarse una redistribución de los Juzgados y Cortes de Apelaciones sobre la base de los requerimientos económicos y sociales de las respectivas jurisdicciones.

3.3.— Selección y formación de magistrados.

Intimamente relacionado con el problema que nos ocupa, se encuentra el referente a la necesidad de contar con jueces especializados, cuya selección y formación permitan el manejo eficiente de la función judicial.

No se puede desconocer la importancia que tiene en la buena marcha de la justicia la preparación, capacidad e idoneidad del juzgador, porque es precisamente este elemento humano el que condiciona la mayor parte del resultado eficiente de esta actividad.

En este sentido, se ha estimado conveniente propiciar en nuestro país el funcionamiento de una Escuela Judicial, al estilo de las que existen en otros países, destinada a obtener esta especialidad. Es evidente que por medio de dicha iniciativa y por la contribución que hagan las Escuelas de Derecho para el perfeccionamiento de los Jueces, se logrará un mejoramiento de la actividad judicial en general, al mismo tiempo que una superación en el rendimiento del trabajo jurídico.

Como complemento necesario para especializar y perfeccionar la magistratura, debe estudiarse la modificación del sistema de nombramiento de los jueces, que adolece de serios reparos en cuanto subordina la selección y calidad del magistrado a factores políticos o circunstanciales que suelen ser los determinantes del nombramiento.

3.4.— Selección, capacidad y especialización del personal de Secretaría.

Cada tribunal es una unidad orgánica, donde trabajan coordinadamente el Juez y sus demás colaboradores. Pues bien, para que el trabajo sea eficaz, el personal de secretaría que tiene el Juzgado o Tribunal debe estar seleccionado, capacitado y especializado para la función judicial con los conocimientos y técnicas necesarios.

En Chile y en los demás países latinoamericanos, no existen escuelas o institutos que preparen a este personal para el delicado trabajo que requiere la actividad de un Juzgado. Por este motivo, estos empleados de secretaría carecen a veces de los conocimientos que les permitan un mejor desenvolvimiento en sus funciones. No obstante la vocación o el interés que tenga este personal, la falta de estudios adecuados y particulares reduce en forma notoria su rendimiento y eficacia.

Tomado este aspecto en conjunto con los que hemos examinado anteriormente, se puede concluir que es éste otro de los factores que influyen en el retardo o lentitud del trabajo judicial.

3.5.— Dotación de medios materiales modernos y suficientes.

Para mejorar el trabajo judicial de los Juzgados y Tribunales y conseguir celeridad en la tramitación de los procesos, es indispensable que el Juez disponga no solamente de personal de secretaría capacitado, sino que, además, posea los medios materiales adecuados que la técnica moderna ofrece para este tipo de actividades. En este sentido, cabe señalar que la carencia de estos elementos en los Tribunales de nuestro país, como seguramente ocurre también en las demás naciones del continente, es manifiesta, siendo una característica del Poder Judicial desde hace muchos años.

El catedrático de la Universidad de Barcelona, Miguel Fenech, refiriéndose a este aspecto, afirma que "la falta de medios materiales dignos en el ejercicio de la función del magistrado, no le afecta únicamente a él, sino que supone un menosprecio de la sociedad y del Estado para la labor que el Juez realiza".

Demás está destacar cómo influye esta insuficiencia de medios materiales en el rendimiento de la actividad judicial... Bástenos mencionar que cualquier mejoramiento en la técnica procesal de los juicios exige correlativamente recursos modernos y adecuados para cumplirla. No hay, pues, posibilidad de efectuar reformas en el procedimiento que den rapidez o expedición a la tramitación de los asuntos si no se otorgan al Juez, al mismo tiempo, estos elementos materiales.

Tampoco es posible exigir eficiencia en la labor del Juez cuando las condiciones materiales en que trabaja son deplorables.

Por estas razones, colocamos entre los factores determinantes de la lentitud del trabajo judicial, la carencia de medios suficientes y adecuados. El Estado deberá, en el futuro, estudiar la forma de dotar al Poder Judicial de estos recursos indispensables para el normal y eficiente desempeño de su delicada labor judicial.

Al respecto, la Excm. Corte Suprema de nuestro país, a través de las opiniones de sus presidentes, ha reiterado esta necesidad e incluso, se ha preconizado la conveniencia de darle a este Poder autonomía para atender preferentemente estas exigencias.

Las Quintas Jornadas Latinoamericanas acordaron sobre este punto que: "El Estado debe suministrar los medios materiales, suficientes y adecuados, para la administración de justicia en cada una de sus ramas".

3.6.— Modernización de la organización de carácter administrativo de los Tribunales.

Contrariamente a lo que está ocurriendo con numerosas instituciones y servicios estatales y privados que han modernizado conforme a técnicas racionales su organización, administrativa, adaptándolas a los requerimientos actuales, nuestros tribunales exhiben una estructura orgánica anticuada que dificulta, muchas veces, la expedición del trabajo judicial.

En efecto, la forma como se distribuye el trabajo, se organiza la labor interna, se fijan las jornadas de atención, se lleva la documentación, etc., está influenciada por hábitos y costumbres tradicionales absolutamente inadecuados a las exigencias de la vida actual. Estas deficiencias, como es natural, conspiran para que la función judicial sea engorrosa y lenta.

En este orden de ideas, incluso, cabe señalar la inconveniencia de que exista un funcionario, como el Secretario del Juzgado o Tribunal, cuya misión no es jurisdiccional, sino meramente administrativa, por regla general. Se pierde de esta manera sin provecho alguno a un profesional que podría servir como Juez. De allí que una manera de aumentar el número de Jueces puede consistir en la transformación del actual Secretario en un magistrado con determinadas funciones jurisdiccionales, entregando las tareas administrativas que actualmente sirve el Secretario, al Oficial Primero del Juzgado o Tribunal, persona idónea por su experiencia para este trabajo de Secretaría.

3.7.— Causas derivadas del sistema procesal.

Aparte de los aspectos que hemos analizado, contribuye también a agudizar el problema del retardo en la tramitación de los procesos, la naturaleza del procedimiento que los regula, es decir, la forma como se tramitan los asuntos de que conocen y resuelven los jueces.

Sobre este aspecto, en las V Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal mencionadas se admitió por la generalidad de los asistentes que el proceso oral constituía un medio eficaz para la celeridad de la administración de justicia.

Es evidente que dentro de un proceso oral tienen plena aplicación los principios de inmediación y concentración que permiten, junto con la celeridad del proceso, la efectividad del fallo. De manera que por este medio se consigue perfeccionar este instrumento jurídico y, particularmente, eliminar algunas de las más graves deficiencias que se observan actualmente en el procedimiento escrito.

Sin embargo, como la aplicación de la oralidad exige un conjunto de elementos materiales de que no están dotados actualmente los Tribunales y también una preparación especial del juzgador y sus colaboradores, se llegó en dicho torneo a la conclusión que transitoriamente se debe continuar con el procedimiento escrito, pero introduciéndole las reformas necesarias destinadas a eliminar los obstáculos que se oponen a la abreviación del proceso.

En cuanto a la incidencia que tiene en el problema de la lentitud de los procesos el sistema procesal en vigencia, cabe señalar, en primer lugar, la regulación de los incidentes que promueven los litigantes. Aun cuando en este sentido algunas reformas introducidas en nuestra legislación procesal han tratado de evitar el abuso en la interposición de incidentes, lo cierto es que en la realidad se continúa entorpeciendo el curso normal del proceso con cuestiones accesorias que no persiguen sino dilatar la tramitación.

Sin duda, que la regulación de los incidentes estableciendo su limitación a los que sean realmente procedentes para la buena marcha del juicio; aceptando que su tramitación separada no dificulte el desenvolvimiento normal de la causa o exigiendo que se aleguen de una vez todos los hechos en que podrían fundarse, eliminará una de las principales causas de retardo o demora en la tramitación de los procesos.

Por otra parte, la apelación, que es un recurso ordinario y necesario para hacer efectivo el principio de la doble instancia que acepta nuestro ordenamiento procesal, constituye otro de los medios que suelen utilizarse indebidamente con el propósito de dilatar la tramitación.

En efecto, si se emplea este medio de impugnación indiscriminadamente en contra de todas las sentencias interlocutorias dictadas durante el proceso, se corre el riesgo de causar más daño que beneficio para la correcta administración de justicia. Por ello, es indispensable limitar la procedencia de la apelación a los casos expresamente contemplados en la ley. Además, para evitar que el recurso en referencia se emplee maliciosamente, debe generalizarse el efecto devolutivo de la apelación y en algunos casos, incluso, aceptarse el efecto diferido que permite suspender el cumplimiento de la resolución recurrida sin quitar la competencia al tribunal respectivo para proseguir la sustentación del proceso.

En otros términos, una adecuada regulación de este recurso, permitirá, sin duda, evitar su uso indebido sin afectar el derecho de la parte a impetrar la intervención del Tribunal superior cuando esto sea necesario para la corrección del procedimiento o al acierto del fallo.

Otro de los elementos que originan retardo o perturbación del proceso, es la tendencia muy generalizada a utilizar las peticiones de nulidad de las actuaciones procesales.

Facilita este propósito de algunos litigantes, el hecho de no existir dentro de nuestro ordenamiento procesal una reglamentación adecuada de la nulidad procesal. Por estas razones, se ha entendido que se aplica la nulidad procesal como sanción cada vez que se produce la inobservancia de alguno de los requisitos que la ley señala para la realización del acto o para su validez. De aquí que sea frecuente que se ataque cualquier acto procesal por este medio, basado en que no se han reunido las condiciones o exigencias establecidas en la ley para tales actos.

Esta situación acarrea, como es natural, el abuso en la impetración de incidentes de nulidad que significan otras tantas causas de retardo en los procesos.

Para evitar estos efectos, en las V Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal se acordó: "restringir las causas de nulidad procesal a las que taxativamente señala la ley y a las que produzcan indefensión" y "que los efectos de la nulidad deben extenderse únicamente al hecho que la produce y a los que dependan de él; su alegación debe reservarse a la parte perjudicada con tal vicio y su saneamiento implícito debe producirse cuando quien podría alegarla actúa en el proceso sin hacerlo, salvo que se trate de absolutas o insubsanables. Estas deben ser consagradas expresamente en la ley y podrán declararse de oficio".

Influencia también decisiva en el problema que nos ocupa, tiene lo relacionado con las facultades que se conceden al Juez

en la dirección del proceso. Sabemos que en nuestro ordenamiento el proceso civil está fundado en el principio dispositivo, en cuanto las partes, junto con sostener los hechos materia de la controversia, y aportar los elementos de prueba necesarios para decidirla, se encargan de impulsar la ejecución de los actos que le dan movimiento.

Encontrándose a cargo de las partes el impulso del proceso, ocurre con frecuencia que por conveniencia individual de alguna de ellas se produce la paralización de la tramitación o se presentan voluntariamente obstáculos por simple pasividad del litigante que el Juez no está generalmente facultado para salvar o remover.

Por consiguiente, constituye un medio de impedir el retardo de los procesos la facultad que debe concederse al Juez para tomar la dirección de la causa, de manera que prime el interés social que existe comprometido en todo litigio, sobre el individual de la parte.

Naturalmente que no basta que el legislador señale normas en las que se concedan estas facultades, sino que es menester que el juzgador en la práctica haga uso real de ellas, por cuanto actualmente si bien existen preceptos que consagran algunas de estas atribuciones, en el hecho los jueces son reacios a utilizarlas, posiblemente por la influencia tradicional del principio de pasividad de la administración de justicia.

La relación de las diversas causas que inciden en la lentitud que se observa en la tramitación de los procesos judiciales nos revela que para atacar este problema será menester que se estudien en cada uno de esos aspectos, las normas adecuadas. Para ello, será necesario una reforma a fondo de nuestros procedimientos, como la atención a las necesidades orgánicas del Poder Judicial, tanto en lo relacionado con el funcionamiento, dotación de Jueces, distribución racional de los tribunales, selección y formación de magistrados, como en el otorgamiento de los medios económicos que requiere una adecuada administración de justicia.