INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 139

Coordinador editorial: Raúl Márquez Romero
Edición y formación en computadora: Wendy Vanesa Rocha Cacho

CULTURAS JURÍDICAS LATINAS DE EUROPA Y AMÉRICA EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN

HÉCTOR FIX-FIERRO
LAWRENCE M. FRIEDMAN
ROGELIO PÉREZ PERDOMO
Editores

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 2003

NELKEN, David (1995): "Disclosing/Invoking Legal Culture: An Introduction", *Social & Legal Studies*, 4, 435.

PAOLI, Maria Celia *et al.* (1982): *A violência brasileira*, São Paulo, Brasiliense.

PRZEWORSKI, Adam (1989): "Como e onde se bloqueiam as transiçoes para a democracia?", en MOISÉS, José Álvaro y ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon (orgs.), *Dilemas da consolidação da democracia*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

PUTNAM, Robert (1996): *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*, Rio de Janeiro, Getúlio Vargas.

REDHEAD, Steve (1995): *Unpopular Cultures: The Birth of Law and Popular Culture*, Manchester, Manchester University Press.

ROJAS, Fernando (1986): *A Comparison of Change-Oriented Legal Services in Latin America with Legal Services in North America and Europe*, Madison, Institute for Legal Studies.

ROSENN, Keith (1998): *O jeito na cultura jurídica brasileira*, Rio de Janeiro, Renovar.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1979): *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro, Campus.

——— (1993): *Razões da desordem*, Rio de Janeiro, Rocco.

SOUZA, Amaury y LAMOUNIER, Bolívar (1990): "A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira", en LAMOUNIER, Bolívar (org.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*, São Paulo, IDESP.

TOHARIA, José Juan (1999): "La cultura legal: cómo se mide", en FEEST, Johannes (ed.), *Globalization and Legal Cultures*, Oñati, IISJ.

TRUBEK, David y GALANTER, Marc (1974): "Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in the Law and Development Studies in the United States", *Wisconsin Law Review*, 4.

VIEIRA, José Ribas (1988): *O autoritarismo e a ordem constitucional no Brasil*, Rio de Janeiro, Renovar.

VIOLA, Eduardo J. (1987): "O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 3 (1), fev.

WOLKMER, Antonio Carlos (1998): *História do Direito no Brasil*, Rio de Janeiro, Forense.

DERECHO Y CULTURA JURÍDICA EN CHILE (1974-1999)*

Edmundo FUENZALIDA FAIVOVICH**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las nociones de sistema jurídico y cultura jurídica*. III. *La tradición histórica "legalista" y su ruptura*. IV. *El periodo 1990-1999*. V. *Conclusiones y respuestas a las preguntas*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En el periodo comprendido entre 1974 y 1999, la sociedad chilena sufrió cambios trascendentales que la afectaron profundamente, tanto en el aspecto económico y social como en el ámbito político. El hecho es ampliamente conocido.[1]

En el plano económico, el país transitó desde un sistema productivo caracterizado por la activa participación del Estado y la protección frente a la competencia internacional mediante altas tarifas aduaneras e incluso prohibiciones de importación, a una economía abierta a los mercados mundiales, en que la presencia del Estado se hizo cada vez más reducida, salvo en el caso de la gran minería del cobre. En el campo social la legislación laboral y previsional fueron desmanteladas y se cancelaron los derechos y reivindicaciones logrados por los trabajadores y

* Agradezco a José Cayuela y a Fabia Fuenzalida por su valiosa ayuda en la versión final de este trabajo.

** Universidad de Stanford.

1 La literatura al respecto es vasta. Los trabajos más recientes tienen la ventaja del tiempo transcurrido y toman una posición algo menos partidista que los más antiguos. Véase, por ejemplo, Moulian (1997), Jocelyn-Holt (1998), Menéndez y Joignant (eds.) (1999). Como testigo muy calificado del acontecer nacional, De la Parra (1998).

los gremios. En lo político, la democracia representativa, en general respetuosa de la legalidad y las garantías individuales, fue reemplazada por una dictadura militar que cometió graves violaciones contra los derechos humanos.

Los cambios fueron impuestos inicialmente por el gobierno militar, presidido por el general Augusto Pinochet Ugarte, a partir del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973. Los gobiernos democráticos elegidos desde 1989 mantuvieron en lo esencial la política de apertura a la economía mundial y la privatización de las empresas públicas, al mismo tiempo que ponían fin a las violaciones de los derechos humanos y adoptaban políticas sociales dirigidas a combatir la pobreza y disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso.

Como puede advertirse, dentro del cuarto de siglo transcurrido entre 1974 y 1999 deben distinguirse claramente dos periodos: el primero corresponde a la dictadura militar, que se extiende desde la consolidación del régimen autoritario, durante el año siguiente al golpe contra el gobierno de Salvador Allende, hasta el plebiscito de 1988 y la restauración del sistema democrático mediante la elección del presidente Patricio Aylwin, a fines de 1989. El segundo se inició al asumir el poder Aylwin, en marzo de 1990, y culminó con el tercer triunfo de la Concertación de Partidos por la Democracia y su candidato presidencial, el socialista Ricardo Lagos, quien asumió el poder en marzo de 2000.

Este trabajo pretende contestar dos preguntas que se plantean en cada una de estas etapas históricas: ¿Qué papel desempeñó el sistema jurídico en el proceso de cambios económicos, sociales y políticos acaecidos entre 1974 y 1989?; ¿fue el sistema jurídico un obstáculo a las transformaciones impuestas desde el gobierno autoritario?; ¿se adaptó a ellas pasivamente o se convirtió incluso en un factor coadyuvante?

Una vez restablecida la democracia, en 1990, ¿cómo reaccionó el sistema frente a los intentos de los gobiernos democráticos por humanizar el régimen económico y social heredado de la dictadura? ¿Cuál fue su papel durante el diseño y la puesta en práctica de las nuevas políticas democratizadoras: colaborador eficiente, ejecutor renuente u obstáculo?

II. Las nociones de sistema jurídico y cultura jurídica[2]

Las preguntas formuladas en la introducción de este ensayo surgen, por una parte, de una definición de lo que es un sistema jurídico y de lo que entrega como bien valioso a la sociedad y, por otra, de la situación excepcional en que se encontró el sistema jurídico chileno a partir del golpe militar y de la política refundacional del gobierno militar encabezado por el general Augusto Pinochet. El sistema jurídico chileno era muy sólido. Parecía mejor implantado y estable incluso que el de los países de la Europa Mediterránea, incluidos en este volumen —España, Francia e Italia—, que habían pasado por dictaduras totalitarias y ocupación extranjera en el siglo XX.

Cuando hablo de sistema jurídico no me refiero solamente a los textos constitucionales, legales y reglamentarios dictados por las autoridades competentes, o a los convenios y contratos generados por los particulares, sino también a los tribunales de justicia, desde el nivel más bajo al más alto de la jerarquía, a los abogados y otros funcionarios auxiliares de la administración de justicia, como notarios, conservadores y archiveros, a los profesores de derecho y a los servicios de policía y carcelarios. Entendido como sistema sociocultural, el sistema jurídico abarca, además de los textos jurídicos, no sólo un personal más o menos calificado y especializado, sino elementos tan variados como recursos financieros, edificios y equipamiento. En cuanto a su dinámica, el sistema recibe las demandas de la sociedad, las procesa y genera resultados. Éstos se traducen, por ejemplo, en registro y conservación de los contratos y transacciones, dictación de sentencias judiciales, elaboración de manuales y tratados de derecho para la adecuada aplicación de las leyes y formación de recursos humanos, detenciones, reclusión de condenados, etcétera.

Pese a que el sistema jurídico tiene una fuerte relación con el régimen político, no debe confundirse con él: en el plano político se dictan las normas a las que deben ajustar sus conductas los ciudadanos, y al sistema jurídico le corresponde darles la certeza y seguridad de que los derechos y obligaciones establecidos en esas normas se harán respetar, recurriendo en última instancia a la fuerza del Estado.

2 Reconozco la gran influencia de Lawrence Friedman en mi elección de estas nociones. Sin embargo, mi definición de ellas y el uso que de ellas hago es de mi sola responsabilidad. Véase Friedman (1975).

Un aspecto importante de todo sistema jurídico es la cultura de sus operadores y de sus destinatarios finales; es decir, el conjunto de las ideas y creencias que ambos tienen acerca del sistema mismo y acerca de sus obligaciones para con él y con la sociedad. ¿Cómo cambiaron ambas culturas durante los últimos veinticinco años? ¿En la misma dirección o en direcciones opuestas? O, dicho de otro modo, ¿tendieron a acercarse o a alejarse la una de la otra? ¿Cuánto y cómo (en qué direcciones) se ha modificado la cultura jurídica chilena, bajo el impacto de la transformación radical del molde normativo de la vida humana ocurrida durante el periodo 1974-1999? Desde una perspectiva de investigación socio-jurídica ésta es, tal vez, la pregunta más general que se puede formular con respecto a Chile y a dicho periodo. Sin embargo, también podría plantearse otra, aún más amplia: ¿cómo y en qué medida ha contribuido el cambio de la cultura jurídica chilena durante ese periodo al cambio del molde normativo de la vida humana?

La primera interrogante parte del supuesto de que el cambio del molde normativo es independiente, y causal, del cambio de la cultura jurídica. Dicho supuesto proviene de la sociología, disciplina que, en general, sostiene que el cambio cultural es consecuencia del cambio al nivel del molde normativo de la vida humana. Pienso que este supuesto debe ser tratado como una hipótesis susceptible de ser puesta a prueba a través de la investigación. ¿Se da realmente en el caso chileno, o es el cambio cultural-jurídico uno de los elementos que empujan el cambio del molde normativo?

La experiencia chilena resulta particularmente interesante para verificar esta hipótesis. En la segunda mitad del siglo XX tienen lugar en este país cambios de gran alcance en el molde normativo de la vida humana, pero mientras en el periodo 1950-1974 el cambio es paulatino y consensuado a través de métodos democráticos de participación ciudadana en las decisiones colectivas, en el periodo 1974-1989 el cambio se torna abrupto e impuesto por un sector de la ciudadanía. Entonces, volviendo atrás ¿qué papel desempeñó la cultura jurídica en el proceso de cambio del molde normativo en el primer periodo (1950-1974)? ¿Se adelantó a él, lo acompañó, o fue simplemente su consecuencia? ¿Jugó ese mismo papel, cualquiera que haya sido, en el periodo posterior (1974-1989)? Dicho de otro modo, ¿influye de alguna manera el *tipo de cambio* del molde normativo de la vida humana (paulatino o abrupto), vigente en la

sociedad, sobre el *tipo de cambio* que sufre la cultura jurídica? Si aquél es paulatino y consensuado, ¿puede la cultura jurídica adaptarse a él con facilidad e, incluso, adelantársele y guiarlo? En cambio, si es abrupto ¿queda la cultura jurídica rezagada y se vuelve un obstáculo inerte, incapaz de reaccionar ante la dirección del cambio del molde normativo, hasta que es sobrepasada por éste y surge una nueva cultura jurídica?

Por otra parte, admitiendo que la cultura jurídica tiene dos vertientes, una hacia adentro, hacia los operadores del sistema, y otra hacia afuera, hacia los destinatarios finales de las normas, ¿hay diferencia entre la cultura jurídica interna y la cultura jurídica externa en cuanto a su relación con el *tipo de cambio* del molde normativo de la vida humana?

Por último, la cultura jurídica es sólo un segmento del círculo total de la cultura de una sociedad, que incluye el aspecto cognitivo (la filosofía y las ciencias, naturales y sociales; las tecnologías) y el aspecto expresivo (la literatura y las artes). Al cambiar el molde normativo de la vida humana debe cambiar la cultura total de esa sociedad, aunque no de manera simultánea en todos sus segmentos. En ciertos casos, las transformaciones ocurren en el ámbito cognitivo, mientras los otros segmentos se mantienen estables por un periodo más o menos largo. En otros casos, es la cultura expresiva la que se ajusta primero, mientras los otros ámbitos se mantienen momentáneamente inalterados.

Me parece lógico pensar que el cambio en los demás segmentos de la cultura debe tener algún efecto sobre el cambio de la cultura jurídica, pero ¿cuál efecto? Sólo la investigación de casos particulares puede generar hipótesis al respecto.

En este trabajo me propongo indagar solamente lo que le ocurre a la cultura jurídica cuando se produce un cambio abrupto y no consensuado del molde normativo de la sociedad. Éste es precisamente el caso de Chile entre 1974 y 1999, dado que la cultura jurídica chilena se formó a lo largo de un siglo y medio de cambios paulatinos y consensuados del molde normativo y pasó a ser una tradición, hasta que de pronto se vio enfrentada a un trastorno abrupto y propulsado por un gobierno autoritario y ajeno a todo afán de buscar previamente el consenso de la sociedad.

III. La tradición histórica "legalista" y su ruptura

Para entender esta tradición legalista chilena en todas sus dimensiones se debe recordar que el país se había pensado a sí mismo, a partir de su independencia política de España a comienzos del siglo XIX, como uno de los pocos estados de América Latina en que no mandaba un caudillo, sino un mandatario elegido por los ciudadanos que tenía su poder estrictamente regulado por una Constitución y un conjunto de leyes, reglamentos y decretos. Es cierto que había una distancia entre la realidad social y política y esta visión normativa de sus elites dirigentes, pero en términos comparativos con otros países de la región, el mandatario de turno gobernaba de acuerdo con las leyes, exigía su cumplimiento a los gobernados y finalmente entregaba el poder a un nuevo presidente electo.

En el último cuarto del siglo XIX esta concepción del ejercicio del poder, propia de la elite oligárquica que organizó la república, fue transformada en verdad histórica por una distinguida generación de historiadores, que la recogió y la trasladó a ensayos y textos de estudio. Luego, una no menos distinguida generación de profesores universitarios y secundarios cerró el círculo, utilizando dichos textos para enseñar la verdad desde la cátedra (Jocelyn-Holt, 1997).

Así, al comenzar el siglo XX, Chile podía presentarse ante la comunidad internacional como un Estado democrático "en forma", es decir, dotado de un sistema legal efectivo y de aplicación prolongada. Todo ello le ganó el reconocimiento de algunos de los más destacados intelectuales extranjeros de la época.

Este proceso de consolidación y legitimación no habría sido posible sin el concurso de un nutrido grupo de juristas que desde el gobierno, el Congreso, el Poder Judicial, o la cátedra universitaria, habían generado los códigos, las leyes, la doctrina y la jurisprudencia que constituían la vertiente normativa del sistema legal. Hombres de la estatura del venezolano Andrés Bello, autor del Código Civil, y el argentino José Gabriel Ocampo, autor del Código de Comercio, son sólo las más visibles cimas de esta comunidad de legisladores, jueces, abogados y catedráticos. Curiosamente, se trataba de dos hombres de derecho, exiliados políticos, que encontraron en Chile las condiciones para aportar obras que sus propios gobiernos y sociedades no les permitieron realizar. Entre los chilenos sobresale Luis Claro Solar, con su monumental obra *Explicaciones de Código Civil chileno y comparado*. Del mismo modo, las obras maduras de Valentín Letelier, y en especial su *Génesis del derecho y génesis del Estado*, quedan como testimonio del nivel alcanzado por la ciencia jurídica en Chile en este primer cuarto del siglo XX.

Este proceso de construcción del Estado, en que la elite dirigente chilena se alió con jurisconsultos y académicos y utilizó los instrumentos del derecho para ejercer su poder, dio como fruto una estabilidad política excepcional. El sistema pudo resistir dos guerras con los países vecinos (contra la Confederación Perú-boliviana, en 1836, y contra Perú y Bolivia en 1879) y una guerra civil (entre el Ejecutivo y el Parlamento, en 1891), sin que la sucesión democrática de los gobernantes resultara afectada por periodos prolongados. El sólido "orden" institucional fue abruptamente interrumpido por la caída del principal producto de exportación del país, el nitrato de sodio o salitre, en los años veinte, y luego por la gran recesión de la economía mundial de los años treinta. Chile sufrió en alto grado las consecuencias de esta crisis. Las tensiones sociales se agudizaron hasta un punto en que el tejido jurídico-político cedió y la centenaria democracia fue alterada por una sucesión de dictaduras militares de corta duración.

Sin embargo, el proceso institucional retomó su marcha en la misma década de los años treinta mediante reformas cuyos autores y actores eran otros: la elite dirigente tradicional fue desplazada y reemplazada paulatinamente por una de origen social medio. De ella surgió una sucesión de gobernantes, elegidos por un electorado cada vez más amplio y sometidos al imperio de la nueva Constitución de 1925 y de una profusa legislación.

Chile volvió a pensarse a sí mismo como un Estado democrático "en forma". A medida que los gobiernos eran reemplazados de acuerdo a los preceptos constitucionales y legales, el país recuperaba el prestigio y el reconocimiento internacional. Importantes reformas políticas, como el otorgamiento del derecho a voto a las mujeres (1949) y la introducción de la "cédula única" para garantizar el secreto del sufragio (1958), fueron adoptadas sin trastornos ni violencia. Grandes transformaciones sociales y económicas, como la industrialización del país gracias a la intervención y la iniciativa del Estado y la reforma agraria se llevaron a

cabo modernizando y adaptando el sistema legal y la propia Constitución sin desórdenes graves ni revueltas importantes.

En este periodo, que transcurre desde 1933 hasta 1973, el progreso económico y político del país se encuadró nuevamente en la Constitución, renovando y reforzando la tradición "legalista".

Estos notables avances en los ámbitos económico, político y social, alcanzados sin alterar la estabilidad jurídica, se materializaron en una época en que muchos países, algunos incluso con larga tradición democrática, pasaban por hondas crisis institucionales y abandonaban la democracia para experimentar con otras formas de organización política. En Chile, el proceso de profundos cambios realizados dentro del "orden jurídico" produjo un efecto inesperado en una nueva generación de la elite dirigente. Esta generación, que en otro trabajo hemos llamado "de 1941", por la fecha en que su epónimo Eduardo Frei Montalva cumplió treinta años,[3] comenzó a pensar que Chile podía seguir introduciendo las transformaciones de su estructura económica y social requeridas por una nueva conciencia acerca de la justicia social, con pleno respeto de las instituciones democráticas y de la legalidad. La idea de que el derecho es un instrumento eficiente para lograr el cambio de la estructura social fue concebida y materializada por los juristas de esta generación trasponiendo las fronteras ideológicas y partidarias.

Los distintos proyectos de reformas encontraron acogida tanto entre los partidarios de la Revolución en Libertad, propugnada por los demócratas cristianos y sus seguidores, como entre los militantes y simpatizantes de la izquierda marxista, integrada por socialistas y comunistas. La victoria del demócrata cristiano Eduardo Frei Montalva en la elección presidencial de 1964 significó la aplicación práctica de la confianza en el derecho, especialmente en lo relativo a la reforma agraria. El gobierno del socialista Salvador Allende Gossens, elegido en 1970, llevó la misma noción a su extremo, impulsando una transición del modo global de organización de la sociedad, del capitalismo al socialismo, a través de la utilización de los instrumentos jurídicos existentes. En este

[3] He desarrollado ampliamente la idea de que en Chile hay cinco generaciones en la segunda mitad del siglo XX, y que entre las dos primeras, por una parte, y las restantes hay una gran diferencia de "cultura política" en "Generaciones y cultura política en Chile en la segunda mitad del siglo XX", ponencia presentada al Quinto Congreso de la Asociación Chilena de Ciencia Política, celebrado en Santiago el 17 y 18 de noviembre de 1999.

caso, sin embargo, no se excluía la ocupación de tierras e industrias por parte de los trabajadores, sino que se la entendía como una manera de acelerar el proceso necesariamente lento de transferencia de los medios de producción del sector privado al sector público a través de los canales legales.

Así, pues, a comienzos de la década de los setenta, esta confianza ilimitada en los instrumentos legales como medios eficaces para producir grandes e inmediatos cambios en la estructura económica y social era ampliamente compartida. De hecho, pasó a ser una característica sobresaliente de la cultura jurídica chilena, tanto interna (la de jueces, abogados, profesores de derecho y otros funcionarios auxiliares de la administración de justicia), como externa (la asumida por la población en general). Es cierto que algunos grupos políticos denunciaban este pensamiento como ilusorio, pero su influencia era muy escasa.

La historia del "legalismo chileno" que hemos esbozado puede servir para explicar esta concepción un tanto ingenua del derecho. Lo que no deja de sorprender es su general aceptación. El rápido deterioro de la economía tras el primer año de la administración de Salvador Allende, la agudización de los conflictos sociales a partir del segundo año como consecuencia de la acción del gobierno y la reacción de la oposición, debieron haber hecho mella en tan optimista visión del papel del derecho en el cambio social. Sin embargo, ella se mantuvo invariable, tanto en el discurso público del gobierno como en el de la oposición. Por este motivo, cuando los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y Carabineros dieron el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, se produjo una crisis, no sólo de las instituciones democráticas, sino también de la cultura jurídica construida a su alrededor y del comportamiento de muchos juristas que habían contribuido a su desarrollo.

La historia de la nueva etapa (1974-1989), desde el punto de vista de las transformaciones de la legalidad y la cultura jurídica del país, siguiendo el criterio utilizado hasta ahora, es la historia del nuevo comportamiento de los juristas chilenos y de la forma en que pensaron y enseñaron el derecho. Ahora tenían frente a ellos la realidad, inédita para Chile, de un gobierno militar *de facto* que se autodefinía como fundacional y que, ejerciendo un poder sin contrapesos, procedió a reorganizar la economía y la sociedad según las prescripciones neoliberales y sin respetar los derechos humanos.

1. *Desde 1974 a 1980: la violencia como sistema*

La dictadura militar dura dieciséis años completos (hay una fracción de año entre el 11 de septiembre de 1973, día del golpe, y el fin de este mismo año, y otra fracción de año entre el 31 de diciembre de 1989 y el 11 de marzo de 1990, fecha en que asume el mando el presidente elegido democráticamente). En ese extenso periodo es preciso distinguir dos sub-periodos: entre 1974 y 1980, y entre 1981 y 1989. Ambos están separados por la entrada en vigencia de la Constitución de 1980.

En cuanto a la etapa inmediatamente posterior al derrocamiento del presidente Allende, que se cierra el 1o. de enero de 1981, fecha de entrada en vigencia de la nueva Constitución, el sistema jurídico funcionó anómalamente de la manera como se describe a continuación.

En los primeros meses del gobierno militar fueron detenidos y encarcelados muchos simpatizantes del gobierno de Allende, sin orden judicial y sin ponerlos a disposición de un juez, dentro del corto plazo que señala la ley. Puesto que las cárceles estaban repletas, se crearon nuevos centros de detención, como el tristemente célebre Estadio Nacional en Santiago. Parientes y amigos de los detenidos presentaron recursos de amparo ante las cortes de apelaciones, pero éstas procedieron a rechazarlos, dejando a los detenidos en manos de sus captores. La cantidad de recursos de amparo presentados fue tan grande que el propio presidente de la Corte Suprema, en su discurso oficial de inauguración del año judicial 1974, sostuvo que el tramitarlos impedía que los ministros se ocuparan de otros asuntos.

La Junta Militar, que inicialmente emitió *bandos*, comenzó a gobernar a través de *decretos leyes*, es decir, normas que tenían la categoría de leyes, aunque no hubiesen sido aprobadas según el procedimiento contemplado en la Constitución Política de 1925. La condición en que quedó la Constitución fue definida por el gobierno militar como parcialmente vigente. De hecho, muchas de sus disposiciones no eran acatadas por el propio gobierno.

Los decretos leyes de este periodo configuraron un modelo de desarrollo económico drásticamente distinto del que había guiado la acción del Estado desde el gobierno de Pedro Aguirre Cerda (1939-1942) hasta el de Salvador Allende Gossens (1970-1973). Se rebajaron las tarifas o derechos de aduana a la importación de manufacturas, que habían sido levantados para proteger el crecimiento de la industria nacional, y se facilitó el ingreso de capitales extranjeros (Decreto Ley 600). Por otra parte, se limitaron los derechos de los trabajadores, para facilitar los despidos.

Otro importante decreto ley puso fin al estatuto jurídico de las profesiones, transformando a los colegios profesionales, como el de abogados o el de médicos, que tenían jurisdicción disciplinaria sobre sus miembros, en simples asociaciones gremiales voluntarias con supervisión moral de la conducta de los asociados.

Las instituciones del sistema jurídico se limitaron a aplicar la nueva legislación, aunque miembros individuales de la orden de los abogados prestaron servicios en la Vicaría de la Solidaridad, creada por la Iglesia católica para recibir las denuncias por violaciones de los derechos humanos, e intentar proteger a las víctimas. Por otra parte, dado que el gobierno militar había designado una comisión de juristas para redactar una nueva Constitución, otro grupo de abogados formó la llamada Comisión de los 24, con el fin de seguir de cerca el proceso y formular proposiciones alternativas. Esta conducta no estaba exenta de peligros, como lo demuestra el caso del abogado, profesor universitario y ex-decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Eugenio Velasco Letelier, quien fue detenido a la salida del Palacio de Justicia y expulsado del país.

La constante violación de los derechos humanos por parte de los servicios de seguridad del gobierno (DINA y luego CNI) fue ignorada en los discursos inaugurales del año judicial por el presidente de la Corte Suprema (Cuneo, 1980).

En cuanto a la educación jurídica durante este periodo, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile se produce un drástico retorno al currículum y a los métodos de enseñanza del derecho de la década de 1930. Se borraron todos los esfuerzos realizados a fines de la década de los sesenta y comienzos de los setenta para modernizar los métodos de enseñanza e incorporar plenamente las ciencias sociales a la preparación de los futuros abogados y jueces (Fuenzalida, 1997).

En resumen, entre los componentes del sistema jurídico los tribunales superiores de justicia no estuvieron a la altura de su misión, y permitieron que el gobierno militar llevara adelante una política de eliminación de la oposición. Mientras se hacía desaparecer o se expulsaba del país a un gran número de ciudadanos, la mayoría de los jueces y funcionarios

judiciales no tomaron acción alguna ni levantaron la voz para denunciar o protestar. No habrían podido hacer mucho más, dada la concentración del poder en manos de los militares, pero su gesto habría sido importante para la cultura jurídica, tanto interna como externa. En ambas se produjo un cambio, desde la histórica actitud de respeto hacia los tribunales superiores de justicia a una visión cada vez más crítica de su comportamiento. Como dijimos, en el componente de la orden de los abogados se encuentra, en cambio, un grupo decidido de profesionales que apoyaron a los particulares en sus recursos de amparo, prestaron servicios a la Vicaría de la Solidaridad de la Iglesia católica, integraron la Comisión de los 24 y, en general, protestaron contra los abusos del poder militar.

En cuanto a la educación jurídica, la nueva política de contrarreforma de los estudios condujo a la salida de varios profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, quienes se vieron obligados a limitarse al ejercicio de la profesión.

2. *Desde 1981 a 1989: una normativa para la dictadura*

La entrada en vigencia de la nueva Constitución de 1980 pudo introducir una diferencia en cuanto a la confianza y seguridad de los habitantes del país acerca de sus propios derechos. La nueva Constitución fue aprobada en un plebiscito cuyo resultado no podía ser otro que el de su aprobación. La alternativa era el mantenimiento de un régimen arbitrario, sin limitaciones. Sin embargo, la diferencia fue poco importante, debido a que el texto contenía artículos transitorios que permitían al gobierno militar continuar ejerciendo arbitrariamente el poder hasta la elección de las nuevas autoridades. Por ejemplo, de acuerdo con la disposición transitoria vigésimo cuarta, durante el periodo presidencial de ocho años que serviría Pinochet desde la entrada en vigencia de la Constitución, él podría arrestar a personas hasta por el plazo de cinco días, en su propias casas o en lugares que no fueran cárceles; restringir el derecho de reunión y la libertad de información; prohibir el ingreso al territorio nacional o expulsar de él a los que propaguen ciertas doctrinas y a los que realicen actos contrarios a los intereses de Chile o constituyan un peligro para la paz interior; disponer la permanencia obligada de determinadas personas en una localidad urbana del territorio nacional hasta por un plazo no superior a tres meses. Para ejercer estas atribuciones el presidente Pinochet sólo debía declarar que había peligro de perturbación de la paz interior, y los decretos que dictara no serían susceptibles de recurso alguno, salvo el de reconsideración ante el mismo presidente.

La nueva Constitución mantuvo la separación de poderes que había sido una constante desde los inicios de la República. Sin embargo, aumentó la autoridad del Ejecutivo y disminuyó la del Congreso. Dispuso que el presidente de la República sería elegido cada cuatro años y podría ser reelecto por una sola vez.[4] Se modificó el número de senadores y de diputados, y se creó una categoría de senadores institucionales; es decir, no elegidos por el pueblo sino por el presidente de la República (2), la Corte Suprema (3) y el Consejo de Seguridad Nacional (4). Además, los ex-presidentes de la República pasaron a ser senadores vitalicios al final de su periodo presidencial.

El Poder Judicial se mantuvo como un poder del Estado independiente de los otros dos y encabezado por la Corte Suprema. Se creó el Tribunal Constitucional, con autoridad para declarar inconstitucional una ley. Además, la nueva Constitución introdujo un Consejo de Seguridad Nacional, integrado por el presidente de la República, el presidente del Senado, el presidente de la Corte Suprema, el contralor general de la República y los comandantes en jefe de las cuatro ramas de las fuerzas armadas, es decir, se impuso un esquema en que el poder civil, generado democráticamente, tenía el mismo peso que el poder militar. De hecho, éste se autogeneraba y se colocaba al margen del control político democrático, ya que los comandantes en jefe de las fuerzas armadas eran designados por el presidente de la República, pero a partir de listas de cinco nombres preparadas por cada rama, y por un periodo de cuatro años. Estos jefes no podían ser destituidos por el presidente de la República durante su periodo, excepto con la aprobación del Consejo de Seguridad Nacional. Entre sus atribuciones, este cuerpo tenía la de hacer presente al presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, su opinión frente a un hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional.

Sin embargo, más importante que la existencia de normas constitucionales, transitorias o no, era la continuidad o el cambio de las pautas de

[4] Esta norma será posteriormente modificada, y el periodo presidencial será fijado en 6 años, sin reelección.

conducta de los tribunales de justicia en lo relativo a la discusión y el fallo de los recursos de amparo y del nuevo recurso de protección. Éste permitía acudir a los tribunales de justicia en caso de violación, no sólo de la libertad personal, sino de cualquiera de los derechos garantizados por la nueva Constitución en su artículo 19.

El año 1981 fue calificado por el régimen militar como el año de las "modernizaciones". Éstas fueron impuestas por un conjunto de decretos leyes que cambiaron las reglas del juego en áreas de gran trascendencia para la vida colectiva. Se creó un sistema privado de salud, paralelo al público, basado en contratos de seguros de salud con empresas privadas llamadas instituciones de salud y previsión social (ISAPRES). Además, se introdujeron contratos de seguros contra otros riesgos, como el de vejez, con instituciones que pasaron a controlar las cotizaciones obligatorias de los trabajadores, bajo el nombre de administradoras de fondos de pensiones (AFP). Se modificó el Código del Trabajo, consagrando la limitación de los derechos de los trabajadores para contratar colectivamente y organizar huelgas, y facilitando los despidos. Se permitió el establecimiento de universidades privadas, y se modificó el sistema de financiamiento fiscal de las universidades públicas.

La crisis financiera de 1982 condujo a masivas protestas en los tres años siguientes, y a una rearticulación de la oposición política al régimen militar. El fallido atentado contra la vida del presidente Pinochet, en 1986, condujo a un sector importante de la oposición al convencimiento de que el único camino para volver a la democracia era el marcado por el propio gobierno. En el plebiscito de octubre de 1988, que se llevó a cabo con las garantías debidas y bajo la observación internacional, triunfó la oposición a la dictadura. Una mayoría superior al 50% prefirió el voto "*no*", que significaba negarse a la continuación del general Pinochet como presidente al término de su periodo. En diciembre de 1989, en la primera elección presidencial libre desde 1970, se impuso Patricio Aylwin, el candidato de la oposición unida, sobre el ex ministro de Hacienda de Pinochet y candidato de la derecha civil y el régimen militar, Hernán Büchi.

IV. El periodo 1990-1999

Tras la victoria del "no" y el triunfo del candidato de la Concertación de Partidos por la Democracia comenzó una nueva época para el derecho y la cultura jurídica en Chile. Este periodo se extiende desde marzo de 1990, cuando asume el presidente Patricio Aylwin, hasta el último año del periodo de gobierno de su sucesor, Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-1999). En términos generales, esta etapa se caracteriza por los esfuerzos de las autoridades democráticamente elegidas por depurar y reformar el sistema jurídico heredado, frente a una oposición política que se apoyaba en los enclaves autoritarios de la Constitución de 1980 y frente a las trabas impuestas por la Corte Suprema y un sector de abogados y académicos.

A la Constitución se le habían introducido varias reformas, particularmente en las disposiciones transitorias que limitaban el ejercicio de las libertades públicas. Sin embargo, se mantuvieron en ella un conjunto de reglas que aseguraban la continua participación de los militares y de sus simpatizantes en la conducción del gobierno. Una de las más importantes era la permanencia del Consejo de Seguridad Nacional, con participación de las más altas autoridades del Estado y de los comandantes en jefe de las cuatro ramas de la defensa nacional. Otra fue la figura de los senadores institucionales, en número de nueve, designados por el presidente de la República (2), el Consejo de Seguridad Nacional (4) y la Corte Suprema (3). A éstos se agregan los senadores vitalicios; es decir, los ex-presidentes de la República, pero sólo aquellos que hubieran gobernado durante seis años. Debido a este artículo, el ex-presidente Pinochet se mantuvo como senador vitalicio, mientras el ex-presidente Aylwin, que gobernó sólo durante el lapso de cuatro años originalmente contemplado en la Constitución, no alcanzó esa calidad.[5]

5 Al iniciarse el periodo presidencial de Ricardo Lagos, las fuerzas políticas de gobierno y de oposición negociaron una reforma constitucional que cumplía con un doble propósito: otorgar la calidad de senador vitalicio a Aylwin y permitir la renuncia de estos senadores a sus cargos, lo que no estaba contemplado en la Constitución de Pinochet. Con esto se quería facilitar la salida del ex-dictador del Parlamento. Entonces se planteó una nueva discusión: ¿significaba su calidad de ex-"presidente" y senador retirado gozar de dos fueros, uno por cada una de dichas calidades? Para solucionar el impasse, el presidente Lagos envió un nuevo proyecto que aclaraba el punto y dejaba a Pinochet sujeto a una resolución de desafuero, como cualquier ex-presidente o parlamentario.

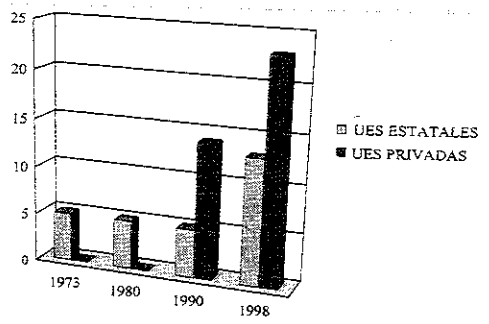
El periodo democrático también se inició con una Corte Suprema heredada del régimen militar, en la que participaban algunos ministros cuestionados por su conducta profesional por muchos sectores del país. Dos de ellos fueron acusados por la nuevamente instalada Cámara de Diputados de faltar gravemente a sus deberes, y se vieron sometidos a juicio por el Senado. Uno de ellos fue destituido. Aparte de estos casos extremos, la Corte Suprema se constituyó en el mayor obstáculo para las reformas legislativas con las que el gobierno del presidente Aylwin intentó reformar al Poder Judicial (Correa, 1999).

Bajo el concepto de que parte del problema que enfrentaban las propuestas de reforma del gobierno democrático radicaba en la cultura jurídica interna de los jueces, un grupo de académicos y abogados organizaron conferencias para conocer y debatir las ideas y creencias de los jueces, con participación de algunos magistrados e incluso de algunos ministros de Corte Suprema (Squella, 1992 y 1994). Este grupo de estudiosos había mantenido un alto nivel de análisis crítico del derecho en la sociedad, incluso bajo la dictadura, lo que permitía pensar que, una vez restablecido el régimen democrático, vendría un periodo de gran creatividad y difusión de estudios sociolegales. Sin embargo, esta expectativa no se cumplió (Fuenzalida, 1999).

Lo que ocurrió, en cambio, fue un aumento explosivo de las escuelas y el número de estudiantes de derecho, como consecuencia de la proliferación de universidades privadas, que promovió el régimen militar antes de entregar el poder.

Como se advierte en el gráfico 1, el número de instituciones universitarias que imparten la carrera permaneció invariable durante el régimen militar: 5, todas estatales. Sin embargo, sólo en 1990 este número creció a 19, al agregarse 14 escuelas de universidades privadas. En 1998 había ya un total de 36: 13 estatales y 23 privadas.

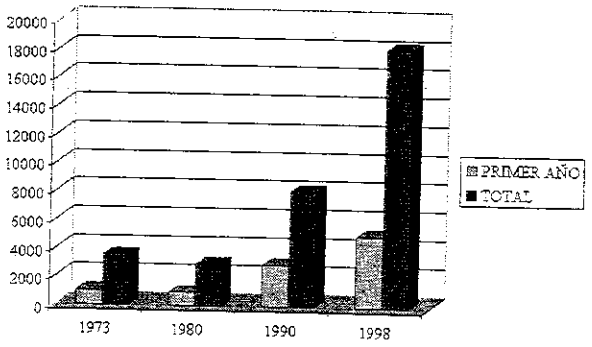
GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN EN INSTITUCIONES QUE IMPARTEN LA CARRERA DE DERECHO (PERIODO 1973-1998)



Fuente: División de Educación Superior, MINEDUC.

Por otra parte, en el gráfico 2 se ilustra el crecimiento explosivo de la matrícula para la carrera de derecho, tanto en primer año como en el total. En 1998 se había llegado en Chile a un gran total de casi 25 mil estudiantes de derecho, inscritos en su mayoría en las universidades privadas.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN EN LA MATRÍCULA DE PRIMER AÑO Y EN LA MATRÍCULA TOTAL, CARRERA DE DERECHO, PERIODO 1973-1998

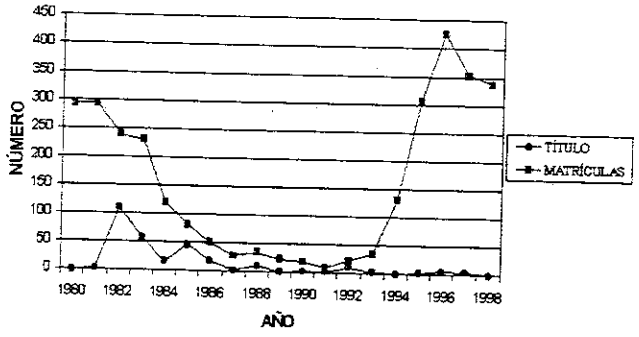


Fuente: División de Educación Superior, MINEDUC.

Obviamente, la cultura jurídica interna está muy relacionada con la educación jurídica, pero el aumento en el número de las escuelas de derecho, su amplia distribución a lo largo del país, y el crecimiento del número de estudiantes de derecho no contribuye necesariamente a un cambio en la cultura jurídica interna. La efectividad de la expansión depende de la renovación de la currícula y de la calidad de los profesores. Según un estudio (Zavala, 1999), las nuevas escuelas de derecho han reproducido el currículum de las existentes y han contratado a exitosos abogados para enseñar los cursos, por lo que parece poco probable que emerja una nueva cultura jurídica interna de esta fuente. Hay excepciones a esta regla general: las escuelas de derecho de la Universidad Diego Portales en Santiago y de la Universidad de Atacama en Copiapó.

La educación jurídica de posgrado podría ser un mecanismo más eficiente para modificar la cultura jurídica interna que la educación de pregrado. Tal educación jurídica ha experimentado una considerable expansión (véase gráfico 3), aunque el ímpetu inicial se debilita durante los años de transición desde el gobierno militar al civil y sólo resurge a partir de 1992. Por otra parte, la educación jurídica de posgrado ha enfatizado la especialización de los abogados que llegan a ella por sobre la reconstrucción de su enfoque acerca del derecho (Herrera, 1999).

GRÁFICO 3. CURSOS DE POSGRADO EN UNIVERSIDADES DE CHILE. MATRÍCULAS TOTALES Y TÍTULOS, 1980-1998



Fuente: Elaboración del autor, a partir de estadísticas del Consejo de Rectores.

Bajo el régimen militar se descuidó la infraestructura del sistema legal, aunque se llevaron a cabo estudios para mejorar la administración de los tribunales, y algunos tribunales civiles fueron dotados de equipos computacionales que permitían al público conocer directamente el estado de sus juicios.

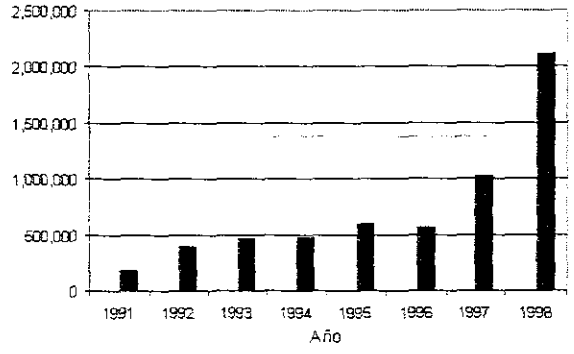
A partir de 1990, los gobiernos democráticos han hecho un esfuerzo sistemático para mejorar la infraestructura del sistema jurídico, aumentando el porcentaje destinado al Poder Judicial en el presupuesto nacional, con el propósito declarado de duplicar dicho porcentaje en un plazo de cinco años. Esta tendencia aparece claramente en el cuadro 1 y en el gráfico 4. El gasto para fines de modernización y tecnología creció (en moneda nacional, es decir, de 1999) más del doble en el primer presupuesto diseñado por el gobierno democrático del presidente Aylwin, entre 1991 y 1992. Luego volvió a doblarse entre 1997 y 1998, durante el periodo del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Algo similar ocurrió con la infraestructura, como también se advierte en el cuadro 2 y en el gráfico 5. Entre 1990 y 1999, la contribución del fisco al Poder Judicial aumentó en 177% (Correa, 1990).

CUADRO 1. GASTO ANUAL EN TECNOLOGÍA*

Año	*Gasto anual M$*		
	Presupuesto	*UF***	*Pesos 1990*
1991	86,113.0	12.3	183,296.3
1992	218,967.0	26.6	396,040.5
1993	294,368.0	31.4	468,930.0
1994	338,091.0	31.9	475,236.9
1995	460,445.0	40.0	597,028.9
1996	481,213.0	3,806.0	575,253.5
1997	915,712.0	69.1	1,030,253.9
1998	1,997,899.0	141.9	2,115,192.8

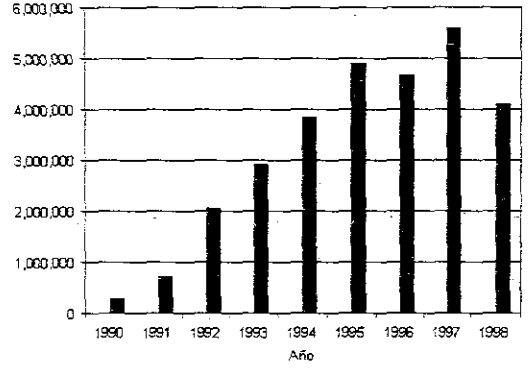
* Valores calculados con base en el valor promedio UF diciembre del año anterior al presupuesto.
** Actualizado al 9 agosto de 1999. UF= 14,911.00.

GRÁFICO 4. GASTO ANUAL EN TECNOLOGÍA
(EN MILES DE PESOS DE 1999)



Fuente: Departamento de Finanzas de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

GRÁFICO 5. GASTO ANUAL EN INMUEBLES
(EN MILES DE PESOS DE 1999)



Fuente: Departamento de Finanzas de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

CUADRO 2. GASTO ANUAL EN INMUEBLES, ADQUISICIÓN,
REPARACIÓN Y ARRIENDO

Año	*Gasto anual M$*		
	Presupuesto	*UF*	*Pesos 1999*
1990	105,775.0	19.6	292,851.1
1991	339,014.0	48.4	721,610.1
1992	1,147,019.0	139.1	2,074,586.3
1993	1,838,182.0	196.4	2,928,235.3
1994	2,737,626.0	258.1	3,848,138.1
1995	3,780,927.0	328.8	4,902,480.9
1996	3,907,223.0	313.2	4,670,787.6
1997	4,971,340.0	375.1	5,593,180.4
1998	3,875,525.0	275.2	4,103,051.6

Valores calculados con base en el valor promedio UF diciembre del año anterior al presupuesto. Actualizado al 9 agosto de 1999, UF= $14,911.00
Fuente: Departamento de Finanzas de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

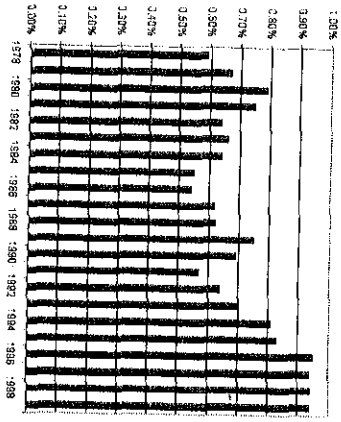
Con estos nuevos recursos se han construido edificios para los tribunales, tanto en la región metropolitana como en las demás regiones, y se les ha dotado con la tecnología apropiada. Se ha dedicado especial atención a modernizar la infraestructura penitenciaria, construyendo nuevas cárceles y reparando las antiguas. En general, los nuevos gobiernos democráticos aumentaron gradualmente el aporte fiscal al Poder Judicial. A partir del gobierno de Aylwin, el porcentaje del presupuesto destinado a la judicatura subió del 0.57% en 1991, al 0.94% en 1999. En moneda de este último año, los aportes crecieron de 2,701,350 pesos en 1978 a 7 mil millones 066,912 en 1999. Todo ello se aprecia en el cuadro 3 y el gráfico 6.

CUADRO 3. APORTE FISCAL AL PODER JUDICIAL

Año	*Aporte al Poder Judicial, Miles de pesos*			*Aporte total en miles de pesos*			*Aporte (%)*	*Prom. UF*
	Presupuesto	*UF*	*Pesos 1999*	*Presupuesto*	*UF*	*Pesos 99*		*Dic. ($)*
1977	—	—	—	—	—	—	—	457
1978	484,991	1,060	15,810,798	82,863,000	181,165	2,701,349,380	0.59	609
1979	847,440	1,391	20,735,441	126,262,837	207,192	3,089,440,700	0.67	834
1980	1,630,448	1,956	29,164,250	205,850,704	246,939	3,682,105,358	0.79	1,090
1981	2,240,755	2,056	30,657,055	299,815,924	275,096	4,101,953,685	0.75	1,231
1982	2,238,904	1,819	27,119,437	350,315,560	284,576	4,243,308,596	0.64	1,441
1983	22,220,471	1,541	22,975,916	334,706,506	232,266	3,463,314,049	0.66	1,812
1984	2,790,681	1,540	22,965,861	436,577,057	240,950	3,592,803,409	0.64	2,212
1985	3,672,427	1,661	24,761,051	664,520,230	300,481	4,480,475,487	0.55	2,797
1986	4,097,706	1,465	21,845,856	765,375,265	273,650	4,080,399,647	0.54	3,277
1987	5,091,389	1,554	23,170,365	815,064,351	248,762	3,709,284,075	0.62	4,007
1988	6,226,388	1,554	23,172,299	999,384,286	249,436	3,719,336,464	0.62	4,444
1989	7,383,399	1,661	24,771,534	987,732,958	222,244	3,313,874,888	0.75	5,386
1990	8,642,982	1,605	23,929,158	1,259,469,368	233,854	3,486,995,725	0.69	7,005
1991	10,518,954	1,502	22,390,178	1,844,997,249	263,375	3,927,179,158	0.57	8,244
1992	15,222,337	1,846	27,532,283	2,372,573,027	287,789	4,291,216,973	0.64	9,360
1993	21,375,765	2,284	34,051,726	3,054,263,718	326,300	4,865,461,038	0.70	10,608
1994	29,785,505	2,808	41,864,931	3,670,262,747	345,993	5,159,096,960	0.81	11,500
1995	36,483,728	3,173	47,306,065	4,389,575,415	381,710	5,691,675,487	0.83	12,473
1996	48,266,949	3,870	57,699,463	5,102,514,613	409,072	6,099,667,724	0.95	13,253
1997	54,611,198	4,121	61,442,244	5,809,520,155	438,348	6,536,204,412	0.94	14,084
1998	62,220,417	4,418	65,873,290	6,599,158,273	468,552	6,986,585,550	0.94	14,674
1999	65,120,933	4,438	66,171,259	6,954,740,162	473,940	7,066,912,167	0.94	14,911

Valores calculados con base en el valor promedio UF diciembre del año anterior al presupuesto.
Actualizado al 9 de agosto de 1999, UF = $14,911.00.
Fuente: Ley de Presupuesto de la República.

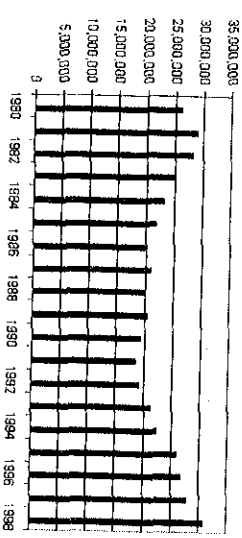
GRÁFICO 6. PORCENTAJE DE APORTE FISCAL AL PODER JUDICIAL



Fuente: Ley de Presupuesto.

Los gobiernos democráticos entendieron que era necesario elevar las remuneraciones de los funcionarios judiciales, que fueron históricamente muy bajas en Chile. El cambio se puede advertir en los sueldos de los ministros de las cortes Suprema y de Apelaciones. En el cuadro 4 y en los gráficos 7 y 8 se aprecian estos aumentos en el periodo 1980-1999, en moneda nacional ($) de este último año.

GRÁFICO 7. REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE LOS MINISTROS DE LA CORTE SUPREMA*



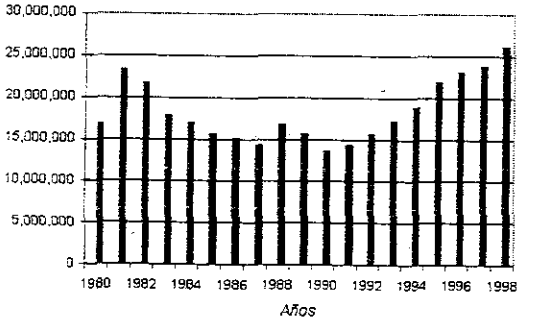
* Cifras en pesos de 1999.
Fuente: Departamento de Recursos Humanos de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

CUADRO 4. REMUNERACIONES DE MINISTROS DE LA CORTE SUPREMA Y DE LA CORTE DE APELACIONES

Año	*Ministro de la Corte Suprema*			*Ministro de la Corte de Apelaciones*		
	Presupuesto	*UF*	*Pesos 1999*	*Presupuesto*	*UF*	*Pesos 1999*
1980	1,465,599	1,758	26,215,554	1,229,133	1,128	16,816,474
1981	2,118,303	1,944	28,981,723	1,923,018	1,562	23,293,165
1982	2,326,573	1,890	28,181,360	2,097,092	1,455	21,699,269
1983	2,412,744	1,674	24,965,429	2,167,082	1,196	17,833,962
1984	2,802,132	1,547	23,060,097	2,536,080	1,147	17,099,320
1985	3,227,776	1,460	21,763,026	2,925,699	1,046	15,597,605
1986	3,709,410	1,326	19,775,757	3,346,732	1,021	15,230,618
1987	4,635,312	1,415	21,094,808	3,859,868	963	14,364,993
1988	5,327,472	1,330	19,826,869	4,999,486	1,125	16,773,431
1989	6,114,474	1,376	20,514,251	5,648,025	1,049	15,637,251
1990	6,941,948	1,289	19,219,636	6,402,555	914	13,628,194
1991	8,654,682	1,235	18,421,972	7,963,936	966	14,404,184
1992	10,681,951	1,296	19,320,193	9,848,423	1,052	15,688,599
1993	13,393,738	1,431	21,336,308	12,261,316	1,156	17,235,093
1994	15,921,781	1,501	22,380,417	14,568,144	1,267	18,889,560
1995	20,014,458	1,740	25,951,439	18,330,804	1,470	21,913,081
1996	22,371,126	1,794	26,742,978	20,490,473	1,546	23,053,525
1997	24,726,482	1,866	27,819,396	22,470,398	1,595	23,789,603
1998	29,112,007	2,067	30,821,132	25,745,926	1,754	26,161,178

Valores calculados con base en el valor promedio UF diciembre del año anterior al presupuesto. Actualizado al 9 de agosto de 1999, UF = $14,911.00

GRÁFICO 8. REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE LOS MINISTROS DE LA CORTE DE APELACIONES*



* Cifras en pesos de 1999.
Fuente: Departamento de Recursos Humanos de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

Una de las iniciativas del presidente Aylwin que prosperó fue la creación de la Academia Judicial, destinada a la formación de los futuros jueces y al perfeccionamiento de los actuales. La idea de crear una escuela para la judicatura no era nueva. Ya en 1983, bajo el régimen militar, se había planteado en el Ministerio de Justicia la creación de la escuela para jueces. Incluso se llegó a redactar un reglamento, pero no a establecerla. El profesor de la Universidad de Chile, Antonio Bascuñán, redactó un proyecto de formación y adiestramiento a distancia a comienzos de la década de los noventa. También lo hizo el profesor Hernán Correa de la Cerda, gran propulsor de la idea. Por otra parte, la Universidad de Chile ofreció un Magister en derecho judicial en la década de los ochenta. Dos corporaciones privadas, el Centro de Estudios Públicos y la Corporación de Promoción Universitaria, y una de las nuevas universidades privadas, Diego Portales, auspiciaron la realización de estudios preparatorios para la creación de una academia judicial.

Sin embargo, fue necesario esperar hasta el 18 de noviembre de 1994 para que se dictara la Ley 19.346, que estableció formalmente la Academia Judicial, encargada de la formación de los futuros jueces y el perfeccionamiento de los actuales. Como requisitos para ingresar a los cursos se exige ser chileno, abogado, no estar afecto a las inhabilidades que

señala la ley, y haber tenido un buen desempeño académico tanto en los años de estudio como en el examen de grado. Además, se pone a prueba el criterio jurídico de los postulantes a través del análisis de casos concretos, y se hace una evaluación psicológica de ellos.

Hasta 1999, la Academia Judicial había recibido alrededor de 166 alumnos, de los cuales 66 ya se han incorporado a los tribunales de justicia, ya sea en calidad de jueces, secretarios o relatores. La Academia ha innovado en la metodología de la enseñanza estableciendo pasantías en los tribunales. Durante ellas el estudiante es guiado por un juez-tutor, quien le hace participar en sus actuaciones y decisiones. Estos jueces-tutores, a su vez, reciben la formación necesaria para desempeñar dicho papel. Además, se llevan a cabo talleres y seminarios donde se discuten tópicos técnicos y se simulan situaciones de regular ocurrencia en los tribunales, como el interrogatorio de testigos.

Para corregir la situación heredada del régimen militar, los gobiernos de la Concertación han enviado al Congreso diversos proyectos de ley que confieren nuevos derechos a los habitantes del país o que procuran proteger los recursos no renovables de los excesos de la explotación intensiva, por ejemplo. Sin embargo, en lo que concierne al Poder Judicial, pese a las importantes reformas o innovaciones aprobadas por el Parlamento, suele ocurrir que el público no recurre a ellas, debido a que se ha ido formando una cultura jurídica externa que tiene mala opinión del sistema legal y de sus operadores (Correa y Barros, 1993).

He mencionado ya que la nueva Constitución de 1980 creó un "recurso de protección" que debería ser usado ampliamente por la ciudadanía afectada en sus derechos. Efectivamente, esto es lo que ha ocurrido, de acuerdo con un estudio (Ramírez, 1999) que incluye a todas las cortes de apelaciones del país, durante 1980-1989 (es decir, todavía bajo el gobierno militar) y que muestra que el número de tales recursos presentados aumenta año tras año muy por encima del crecimiento de la población. Sin embargo, como para ilustrar de manera contundente la opinión del público acerca de la conducta del Poder Judicial, el 71% de ellos son rechazados (véase cuadro 5).

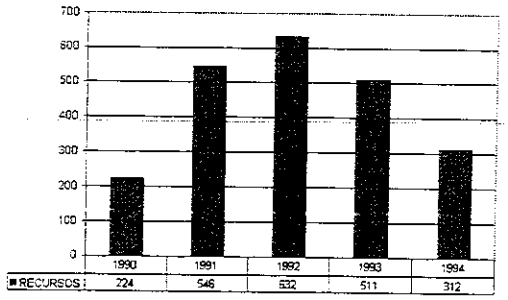
CUADRO 5. RECURSOS DE PROTECCIÓN

Año	*Ingresados*	*Aumento (%)*	*Terminados*	*Acogidos*	*Rechazados*	*Desistidos*	*Otros*	*Población*	*Aumento (%)*
1980	155	—	132	28	90	2	6	11,146,726	—
1981	315	103	330	41	238	23	17	11,318,558	1.5
1982	495	167	365	36	272	44	6	11,492,991	3.1
1983	530	241	492	87	299	22	72	11,671,524	4.7
1984	787	407	710	87	473	34	33	11,855,655	6.4
1985	920	493	855	123	542	56	18	12,046,884	8.1
1986	1102	610	1161	200	695	83	8	12,246,720	9.8
1987	1127	627	1052	189	641	68	12	12,454,160	11.7
1988	1234	696	1395	181	771	140	31	12,666,946	13.6
1989	1654	967	1395	181	771	140	31	12,882,818	15.6
Total	8319	—	7887	1153	4792	612	234	—	—
%	100	—	—	17	71	9	3	—	—

Fuente: Elaboración de Cristian Ramírez (1999).

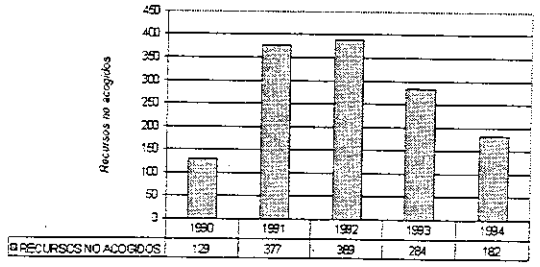
La situación no cambia con la transición al gobierno civil, en 1990. En un estudio acerca de este instrumento (González, 1999), que abarca los cinco primeros años de gobierno civil (1990-1995), el número de recursos de protección presentados a la Corte de Apelaciones de Santiago aumenta sólidamente entre 1990 y 1992, pero disminuye desde ese año hasta 1995 (véanse gráficos 8bis y 9). Es inevitable relacionar esta disminución con la respuesta dada por la Corte de Apelaciones a estos recursos. Más del 80% son rechazados o declarados inadmisibles (véase gráfico 10).

GRÁFICO 8BIS. CANTIDAD DE RECURSOS DE PROTECCIÓN PRESENTADOS EN LA I. CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO DURANTE EL PERIODO INVESTIGADO



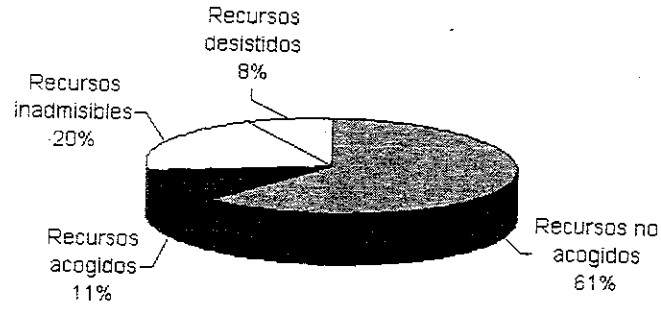
Fuente: elaboración de Moisés González (1999).

GRÁFICO 9. RECURSOS DE PROTECCIÓN NO ACOGIDOS DURANTE EL PERIODO INVESTIGADO



Fuente: Moisés González (1999).

GRÁFICO 10. TABLA COMPARATIVA DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS CON LOS RECURSOS DE PROTECCIÓN DEDUCIDOS DURANTE EL PERIODO INVESTIGADO



Fuente: Moisés González (1999).

Otro caso similar es el de la Ley 19.325, del 27 de agosto de 1994, contra la violencia intrafamiliar, cuyo reglamento detallado se dicta por Decreto Supremo núm. 1415, del 5 de febrero de 1996. Esta Ley representa un gran avance sobre la legislación penal común, tanto sustantiva como procesal, en cuanto define precisamente el concepto de violencia intrafamiliar, facilita su denuncia a las autoridades, da competencia al juez de letras en lo civil (no en lo criminal) y establece sanciones especiales. Respecto a la definición de lo que es la violencia intrafamiliar, establece, en su artículo primero:

> Se entenderá por acto de violencia intra familiar, todo maltrato que afecte la salud física o psíquica de quien, aún siendo mayor de edad, tenga respecto del ofensor la calidad de ascendiente, cónyuge o conviviente o, siendo menor de edad o discapacitado, tenga a su respecto la calidad de descendiente, adoptado, pupilo, colateral consanguíneo hasta el cuarto grado inclusive, o esté bajo el cuidado o dependencia de cualquiera de los integrantes del grupo familiar que vive bajo un mismo techo.

El acto de violencia intrafamiliar puede ser denunciado no sólo por la víctima, o sus familiares, sino también por cualquier persona que tenga

conocimiento directo de los hechos, sin necesidad de abogado patrocinante. La denuncia puede ser oral o escrita, y puede presentarse tanto al juez de letras en lo civil con jurisdicción sobre el lugar donde vive el afectado, como a Carabineros (policía preventiva uniformada) o a la Policía de Investigaciones. El juez, recibida la demanda, debe citar a las partes a un comparendo dentro de los ocho días siguientes. Sin embargo, la ley lo faculta para adoptar de inmediato medidas precautorias, como prohibir la presencia del ofensor en el hogar común o autorizar al afectado para hacer abandono de dicho hogar común. Las partes deben acudir con sus medios de prueba pues, una vez iniciado el comparendo, éste debe continuar y concluir, incluso extendiéndose hasta el día siguiente. El juez debe llamar a conciliación, pero si no se logra debe recibir la causa a prueba. Rendida la prueba, debe citar a las partes para oír sentencia, y puede dictar medidas para mejor resolver dentro de tres días. La sentencia tiene que ser dictada en el acto o al máximo dentro de diez días. En materia de sanciones al ofensor, el juez puede castigarlo con prisión, en cualquiera de sus grados, con multa o con asistencia obligatoria a programas terapéuticos o de orientación familiar hasta por seis meses.

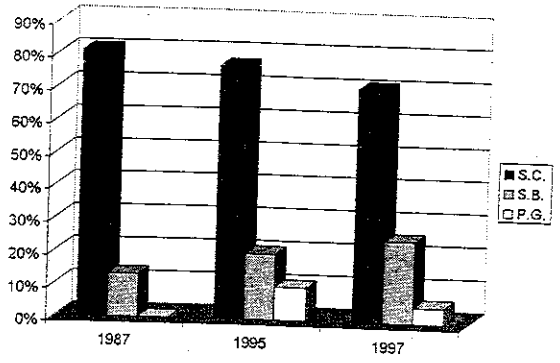
La aplicación de esta ley de violencia intrafamiliar no ha cumplido las altas expectativas que había suscitado. Una prueba de ello es la variación del número de las denuncias presentadas. Según datos de Carabineros, las formuladas por mujeres subieron de 34,094 en 1996 a 38,671 en 1997, pero bajaron a sólo 24,408 en 1998. En el caso de las presentadas por hombres y niños, se da la misma pauta de crecimiento seguida de disminución. En cuanto a los ancianos, bajan de 220 en 1996, a 181 en 1997 y a sólo 82 en 1998. Esta "retirada" de los ofendidos parece estar vinculada a la renuencia de los jueces a dictar medidas precautorias en cuanto toman conocimiento de la demanda, con lo cual la o el denunciante quedan expuestos a nuevas vejaciones.

Según informaciones periodísticas, otros factores serían la inoportunidad de las notificaciones y la preferencia de los jueces por alcanzar conciliaciones. Para hacer frente a esta situación el gobierno ha creado una comisión interministerial, la que ha tomado varias medidas: la creación de la Comisaría de la Familia por parte de Carabineros y de una oficina receptora y distribuidora de las denuncias de los juzgados civiles de 23 comunas; atención preferente a víctimas de violencia en los consultorios; capacitación de actuarios, jueces y policías y preparación de módulos educativos para alumnos de enseñanza básica acerca de la resolución no violenta de los conflictos.

Si en el caso recién citado las expectativas del público no se cumplieron, lo mismo ha ocurrido con la Ley 19.325, que crea un nuevo régimen de bienes en el matrimonio, además de los tradicionales, llamado de "participación en los gananciales". La demanda del público por el nuevo régimen ha sido mínima.

Históricamente, el régimen de sociedad conyugal (RSC) ha sido el preferido por los contrayentes, aunque hay una tendencia al aumento de los que prefieren la separación de bienes (RSB). Al dictarse la ley que permitía pactar la "participación en los gananciales" (RPG) se pensó que tendría aceptación amplia entre los contrayentes, pero no fue así, como se aprecia en el gráfico 11 (Saavedra, 1999):

GRÁFICO 11. REGÍMENES POR AÑO ANALIZADO



SC: Régimen de sociedad conyugal.
SB: Régimen de separación de bienes.
PG: Régimen de participación en los gananciales.
Fuente: Ricardo Saavedra (1999).

Algo similar ha ocurrido con otras leyes dictadas por los gobiernos democráticos, como la 19.300 sobre bases generales del medio ambiente, del 9 de marzo de 1994, reglamentada por los decretos supremos 86, 93 y 94, todos del 26 de octubre de 1995 y por un reglamento adicional,

titulado Reglamento de Impacto Ambiental, que se dicta por Decreto Supremo núm. 30, del 3 de abril de 1997. Otros casos son los de la ley contra la violencia en los estadios de fútbol, la de filiación, que concede igualdad de derechos a todos los hijos, sean o no nacidos dentro del matrimonio, y la de libertad de cultos.

Una de las iniciativas más notables del gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle fue la reforma del proceso penal. Según los fines de esta reforma, el procedimiento inquisitivo y escrito será reemplazado por un procedimiento acusatorio y oral. Para hacerlo posible se crea la nueva institución del Ministerio Público, que a través del fiscal nacional y de fiscales regionales y dirigiendo las investigaciones policiales deberá perseguir los delitos y acusar a los responsables. También se crea la Defensoría Pública, para hacer efectiva una adecuada defensa de los derechos de los acusados que no puedan pagar los honorarios de un abogado. Se introduce asimismo la figura del juez de garantía, que deberá vigilar que en todo el proceso criminal se respeten los derechos de los acusados.

V. Conclusiones y respuestas a las preguntas

El sistema jurídico no fue ningún obstáculo para las políticas del gobierno militar dirigidas a eliminar a sus adversarios e imponer un nuevo molde normativo para la vida humana al país. En particular, los tribunales de justicia, dirigidos por la Corte Suprema, rechazaron los numerosísimos recursos de amparo interpuestos en favor de personas detenidas por las fuerzas armadas o la policía y que no eran puestas a disposición de un juez. Al actuar de este modo los tribunales de justicia dejaron de cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales, y lo que es más grave, hicieron perder a los ciudadanos la confianza en que había una autoridad superior a quien reclamar por los abusos cometidos por los funcionarios gubernamentales. Es decir, ayudaron a destruir el legado de la historia de un país respetuoso de las leyes y de los derechos humanos.

Debo enfatizar que este juicio tan duro se refiere al sistema jurídico en tanto sistema, y no a cada uno de sus integrantes, muchos de los cuales hicieron lo que pudieron por proteger los derechos y la vida de los ciudadanos. No todos los jueces fueron insensibles a la tragedia que estaba viviendo el país durante la dictadura, y en cuanto se restauró la democracia se empeñaron en hacer justicia. Hubo jueces que no merecían su alta investidura, y que medraron en su ejercicio, pero de allí a generalizar a todo el Poder Judicial hay un gran paso que no se puede dar, considerando los antecedentes disponibles. Por ejemplo, bajo el régimen democrático, el ministro de la Corte Suprema Adolfo Bañados persiguió la responsabilidad penal de quien había sido jefe de la DINA, el general Manuel Contreras, y su acuciosidad y celo permitieron su condena a siete años de prisión.

La Orden de los Abogados perdió su carácter público y muchos de sus miembros continuaron ejerciendo la profesión, desinteresándose de la situación global de falta de certeza y seguridad jurídicas durante la dictadura militar. Hubo, sin embargo, un grupo relativamente grande de abogados que, desatendiendo su propio progreso profesional, se dedicaron a asesorar a la Vicaría de la Solidaridad, creada por la Iglesia católica para recibir las denuncias de detenciones arbitrarias y desapariciones de personas. Otros lo hicieron por su propia cuenta, corriendo serios riesgos. Capítulo aparte merece la acción de los abogados que integraron el Grupo de los 24, con el propósito de acompañar críticamente el trabajo de la comisión de juristas designada por el gobierno militar para redactar una nueva Constitución y formular alternativas a sus propuestas.

Los profesores de derecho, como un todo, continuaron enseñando como lo hacían antes de la crisis institucional, enfatizando la adquisición de habilidades y destrezas legales por sobre la adquisición de valores. Una vez más es necesario resaltar las excepciones de profesores de derecho que se esforzaron por mantener vivo el sentido del derecho como garantía de la libertad, y de algunas escuelas de derecho de las universidades privadas, como la Universidad Diego Portales.

El esfuerzo colectivo por volver a un Estado de derecho, bajo la vigencia de una Constitución con "enclaves autoritarios" que no podían ser eliminados debido a que el gobierno carecía de la mayoría necesaria en el Congreso, tuvo un efecto no querido en la cultura jurídica externa: una mezcla de temor al retorno a una época de confrontaciones violentas con una creciente desilusión en la capacidad de los gobiernos democráticos para llevar a la justicia a los responsables de las violaciones de los derechos humanos durante el régimen militar. La opinión pública veía que los jueces, con algunas notables excepciones, no ponían la energía necesaria en la búsqueda de los "detenidos-desaparecidos" y de sus vic-

timarios. En particular, los ex-militares parecían estar fuera del alcance de la justicia ordinaria.

Este ambiente cambió radicalmente a partir de la detención del ex-presidente de la República y senador vitalicio, Augusto Pinochet Ugarte, el 16 de octubre de 1998, en Londres, a petición del juez español Baltasar Garzón, quien quería someterlo a proceso en España por su responsabilidad en la violación de los derechos humanos durante su gobierno. La batalla legal que comenzó entonces, y que dura hasta el momento de escribir estas líneas, hizo temer por la estabilidad institucional del país, debido a la reacción nacionalista de muchos chilenos que vieron en estas acciones, tanto del juez español como de los jueces británicos, una violación de la soberanía nacional chilena. Tras algunos tensos meses, la situación política interna volvió a tranquilizarse, pero ahora con una importantísima diferencia con respecto a la situación anterior: la nueva convicción de la cultura jurídica externa acerca de que nadie estaba por encima de la ley. Si el sistema jurídico chileno no podía, por razones de política interna, procesar a Pinochet, el sistema jurídico mundial en formación lo haría.[6] Esta convicción tuvo inmediatas consecuencias en la activación de los procesos contra los presuntos responsables de violaciones a los derechos humanos, y en la presentación de numerosas querellas criminales contra el propio ex-dictador. Asimismo, permitió la rápida designación del primer fiscal nacional, cabeza del nuevo Ministerio Público encargado de la persecución de los delitos.

De este modo, al finalizar este traumático periodo en la vida del derecho y la cultura jurídica en Chile, puede afirmarse que el sistema jurídico chileno, empujado por la cultura jurídica externa, se mueve lenta pero seguramente hacia su reconstrucción como parte integrante de una nueva democracia.

6 En marzo de 2000, una semana antes de la toma de posesión del presidente Ricardo Lagos, el general Pinochet fue liberado por el ministro del Interior británico, Jack Straw. Straw interrumpió el proceso de extradición de Pinochet, iniciado a instancias del juez Garzón, aduciendo que por razones de salud estaría incapacitado para hacer frente a su enjuiciamiento en España. Una vez en Chile, Pinochet se vio enfrentado a un gran número de querellas criminales (94 al concluir este artículo) en el proceso que lleva el ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, Juan Guzmán Tapia. El Pleno de la Corte de Apelaciones de Santiago debía resolver si, como medida previa, se aceptaría privarlo del fuero que le otorgaba su condición de senador vitalicio.

VI. Bibliografía

CORREA, Jorge (1999): "Cenicienta se queda en la fiesta. El Poder Judicial chileno en la década de los 90", en DRAKE, Paul y JAKSIC, Iván (comps.), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, LOM ediciones.

——— y BARROS, Luis (eds.) (1993): *Justicia y marginalidad. Percepción de los pobres*, Santiago, CPU.

CORREA, Luis (1999): *El aporte fiscal al Poder Judicial en los gobiernos democráticos. Años 1978 a 1999*, Santiago, Escuela de Graduados, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

CUNEO, Andrés (1980): "La Corte Suprema de Chile, sus percepciones acerca del derecho, su rol en el sistema legal y la relación de éste con el sistema político", *La administración de justicia en América Latina*, San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica.

FRIEDMAN, Lawrence M. (1975): *The Legal System. A Social Science Perspective*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

FUENZALIDA, Edmundo (1996): "El sistema jurídico chileno ante la globalización", *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*.

——— (1997): "La investigación básica en derecho y sociedad. Un enfoque de sociología de la ciencia sobre el caso de Chile", *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*.

——— (1999): *Dictatorship, Democracy and Legal Scholarship*, ponencia presentada al World Congress of Sociology of Law, Warsaw and Cracow, julio de 1999.

GONZÁLEZ, Moisés (1999): *El recurso de protección y el sistema jurídico chileno*, Santiago, Escuela de Graduados, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

HERRERA, Matías (1999): *Evolución de los estudios de posgrado en derecho en las universidades chilenas en los últimos veinte años*, Santiago, Escuela de Graduados, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

JOCELYN-HOLT, Alfredo (1997): *El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica*, Santiago, Planeta-Ariel.

——— (1998): *El Chile perplejo. Del avanzar sin transar al transar sin parar*, Santiago, Planeta-Ariel.

MENÉNDEZ-CARRIÓN, Amparo y JOIGNANT, Alfredo (eds.) (1999): *La caja de Pandora. El retorno de la transición chilena*, Santiago, Planeta-Ariel.

MOULIAN, Tomás (1997): *Chile actual. Anatomía de un mito*, Santiago, LOM-ARCIS.

PARRA, Marco Antonio de la (1998): *La mala memoria. Historia personal de Chile contemporáneo*, Santiago, Planeta.

RAMÍREZ, Cristián (1999): *Recurso de protección: análisis comparativo del número de recursos interpuestos frente al aumento de la población chilena, 1980-1989*, Santiago, Escuela de Graduados, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

SAAVEDRA, Ricardo (1999): *Innovaciones al régimen de bienes del matrimonio: consideraciones sobre su efectivo impacto. Estudio sobre la realidad de Valparaíso en los años 1987, 1995 y 1997*, Santiago, Escuela de Graduados, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

SQUELLA, Agustín (ed.) (1992): *La cultura jurídica chilena*, Santiago, CPU.

——— (1994): *Evolución de la cultura jurídica chilena*, Santiago, CPU.

ZAVALA, José Luis (1999): *Evolución de la oferta de enseñanza del derecho en los últimos 25 años*, Santiago, Escuela de Graduados, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.