

LOS JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Una ponencia desde la judicatura de Policía Local.

VIVIANA MUÑOZ SANDOVAL
Jueza 4° Jdo. Pol. Local de Santiago
Noviembre, 2021

El nuevo Pacto Social que se encuentra redactando para Chile la Convención Constitucional, representa la posibilidad real de modernizar y mejorar toda la institucionalidad del país, siendo la del ámbito judicial una que requiere de cambios sustanciales, dentro de los cuales consideramos que también debe incorporarse a la judicatura de policía local, con el propósito de asegurar su independencia, mejorar sus condiciones de funcionamiento y permitir en el futuro que ejerza jurisdicción en materia de conflictividad local y de pequeñas causas, en las cuales existe en la actualidad una verdadera negación del derecho fundamental de acceso a la justicia.

Las siguientes palabras sobre la conflictividad local en Chile del experto de Eurosocial Javier Wilhelm Wainsztein, contenidas en el documento que elaboró con el título de “Propuesta de política pública sobre Justicia Local y Sistemas de Resolución Alternativa de Conflictos”, evidencian el vacío institucional que existe en la materia: *“En la etapa diagnóstica se identificaron una serie de problemáticas que dificultan el Acceso a la Justicia Local de los/las ciudadanos/as chilenos/as. El sistema judicial actual da una respuesta desigual y lejana para muchos habitantes del país, y no responde a todos los conflictos que las personas tienen, sobre todo en el ámbito local; que particularmente en Chile, se diferencia en algunos aspectos de la justicia civil. La eficiencia en la administración de Justicia tiene una ausencia de conducción estratégica y un costo muy elevado para los beneficios que se obtienen, y la actuación de respuesta a los conflictos no asegura en ejercicio de los derechos de las personas, sobre todo aquellas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.”*¹

El presente documento busca ser un aporte para el debate sobre qué cuestiones de la judicatura local es pertinente sean abordadas en la nueva Constitución y proponer algunas sugerencias sobre ellas y sus fundamentos, ello en una mirada desde la experiencia en esa judicatura y, también, desde el rol ciudadano, con una orientación que busca la prevalencia del bien común. Previo a precisar esas sugerencias, es indispensable hacer una breve reseña histórica de los juzgados de policía local, y exponer algunas de las problemáticas actuales que presenta esa judicatura y cómo ellas afectan los derechos fundamentales de acceso a la justicia y derecho al debido proceso. Por otra parte, para delinear los márgenes de qué

¹ El documento es el resultante del Proyecto desarrollado por el experto para el Ministerio de Justicia en el año 2019 y se denominó “Asistencia técnica para apoyar la implantación del programa de gestión de conflictos locales y la promoción de iniciativas de resolución de conflictos a nivel local sobre la base del programa de gestión de conflictos locales, en el marco de la reforma procesal civil de Chile”, la cita es de la pág. 5.

entendemos por dichos derechos, recurriremos, como otros expositores en la Comisión N° 6 de la Convención, a lo que señala el art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que establece al respecto: *“Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial: Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar. Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.”*

En una breve reseña histórica de los juzgados de policía local, podemos decir que los jueces de policía local aparecen como tales en nuestra institucionalidad en la Ley de Municipalidades de 1854, en la que se estableció que los alcaldes debían ejercer las funciones de juez de policía local en la cabecera de departamento o territorio municipal (arts. 37 y 42); en una reforma de 1887 a dicha ley, se estableció que fueran los regidores quienes desempeñaran por turno mensual las funciones de juez de policía local, cuya competencia se refería a infracciones a ordenanzas, acuerdos municipales y reglamentos de policía. En 1924, mediante el DL 22, se crean los cargos de jueces de policía local en las comunas de Santiago y Valparaíso; luego, en 1925, el DL 740 los crea en las comunas de Iquique, Antofagasta, Talca, Chillán, Concepción, Temuco y Valdivia y en las que *“tengan una entrada superior a doscientos mil pesos anuales”*. Fue la Ley 6.827 de 1941 la primera Ley de Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local, por la que también se crearon juzgados en varias otras comunas urbanas; actualmente es la ley 15.231 de 1963 la que regula dichas materias, cuyo texto refundido se encuentra en el DS 307 del Ministerio de Justicia del año 1978. La Ley 20.554 del año 2012 creó juzgados de policía local en comunas en las que éstos aun no existían.

A la competencia original sobre contravenciones a normas municipales que tuvieron los aludidos juzgados, se ha ido agregando a lo largo de los años una serie de materias de la más variada índole, reguladas en más de 60 leyes², ello dada la necesidad de dar sede jurisdiccional a conflictos nuevos que se fueron presentando a lo largo del tiempo en el país. Se trata de leyes que en su mayor parte entregan a los juzgados de policía local facultades para sancionar con multa a quienes las infringen;

² Algunas de las leyes que otorgan competencia a los Juzgados de Policía Local son: Ley de Tránsito, Ley de Rentas Municipales, Ley de Alcoholes, Ley General de Urbanismo y Construcciones, Ley de Protección de Derechos de los Consumidores, Ley de Copropiedad Inmobiliaria, Leyes y Decretos sobre Seguridad Privada, Ley de Votaciones y Escrutinios, Ley de Consumo de Tabaco, Ley de Tenencia Responsable de Mascotas, Ley de Bosque Nativo, Ley de Violencia en los Estadios, Ley de Transferencia de Factura, Ley Sobre Plásticos de un Solo Uso, Ley de Protección de la Lactancia Materna, etc.

adicionalmente y por aplicación del art. 9° de la ley 18.287, dichos tribunales quedan facultados, en general, para conocer de las acciones civiles derivadas de los hechos contravencionales que sancionan.

I. PROBLEMÁTICAS INSTITUCIONALES DE LOS JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL:

1.1 .- Problemáticas que afectan el derecho a un juez imparcial:

1.1.1.- Doble dependencia del juez de policía local: Los jueces de policía local dependen de la respectiva Corte de Apelaciones en lo directivo, correccional y económico, y de las Municipalidades en lo administrativo, según dispone el art. 8° de la Ley N° 15.231, lo cual crea situaciones ambiguas que afecta el trabajo de los jueces, como la autorización de días de feriado legal y permisos en general (administrativos, para capacitación), sistemas de control de jornada vs. horario de audiencia fijado por las Cortes; asignación de personal y recursos materiales acordes a las funciones y carga de trabajo de los juzgados. Tal doble dependencia, en los hechos, ha derivado en que ninguna de dichas instituciones se siente comprometida con el funcionamiento del tribunal, produciéndose lo que se ha dado llamar “un doble abandono”. El rol fiscalizador de las Cortes a lo largo del país es muy diverso, hay juzgados en que por décadas no son visitados y otros en que aplican una visita anual; tampoco las Cortes de Apelaciones imparten instrucciones sobre cómo gestionar el tribunal, lo que crea diferentes formas de funcionamiento y de calidad del servicio judicial. La situación de pandemia evidenció la dispar forma y horarios de atención de los juzgados de policía local y la dificultad de los usuarios para informarse sobre ellos y acceder efectivamente a dichos tribunales.

Es relevante precisar que el Tribunal Constitucional en sentencia Rol 2961-2016/ CAA, en el que se explica la compleja y especial institucionalidad de los juzgados de policía local y que ella es previa a la Constitución de 1980, señaló al final del considerando quincuagésimo que “*quien tiene la supervigilancia directa de los jueces de policía local no es la Corte Suprema sino la Corte de Apelaciones (artículo 8°)*”, lo que implica exceptuar a dichos juzgados de la dependencia directa de la Corte Suprema, la que establece para todos los otros tribunales del país el artículo 82 de dicha Constitución -con exclusión del Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones y los tribunales electorales-, con ello se reconoce la competencia privativa de cada Corte de Apelaciones para resolver sobre dichos juzgados, lo que quiebra la unidad del gobierno judicial del país a cargo de la Corte Suprema.

1.1.2.- Dependencia de las Municipalidades: Los juzgados de policía local reciben los recursos que el municipio (Alcalde, Concejo) resuelva entregarles, que rara vez son

los que necesitan para el ejercicio de sus funciones, siendo por lo general algo dificultoso y excepcional para los jueces lograr algo más de lo que se les decidió otorgar. El Artículo 56° de la Ley N° 15.231 dispone que *“Las Municipalidades deberán proporcionar a los Juzgados de Policía Local, todos los útiles, elementos de trabajo y medios de movilización para el funcionamiento de estos tribunales y el cumplimiento de las diligencias y actuaciones, judiciales”*, no obstante, no existen mecanismos apropiados para obligar a ello a las Municipalidades, siendo no pocos los casos en que las Cortes ordenan a los Municipios aportar ciertos recursos sin que ello se cumpla, existiendo como vía para obtener una sanción para los Alcaldes por su incumplimiento, el ejercicio por concejales del municipio de una acusación por notable abandono de deberes ante el respectivo Tribunal Electoral, cuestión del todo remota para ese tipo de incumplimientos.

La carencia de recursos se refleja en el lugar de funcionamiento, mobiliario, útiles de oficina, recursos informáticos, capacitación de jueces y funcionarios, etc. En materia de recursos humanos, la carencia de una planta de funcionarios propia para los juzgados de policía local, según el volumen y características de las causas de las que conocen, los deja a merced de la discrecionalidad de los Alcaldes, en cuanto a la cantidad y competencias de los funcionarios destinados a los juzgados de policía local.

Si bien el juez tiene facultades de organización y algunas disciplinarias sobre el personal, como un “Director” en la orgánica municipal, en aspectos relevantes como la selección, destinación y traslados de los funcionarios, así como en la instrucción de sumarios y aplicación de medidas disciplinarias en contra de ellos, queda supeditado a la voluntad del Alcalde, conforme al Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales y a la Ley Orgánica de Municipalidades, quedando al criterio de cada Alcalde considerar las solicitudes que pueda hacerle el juez en esas materias.

1.1.3.- Sistema de nombramiento de jueces y secretarios abogados: El sistema tiene, en buena parte, los mismos defectos que se critican del sistema del Poder Judicial, en cuanto a permitir ampliamente preferencias subjetivas de los ministros de Corte para integrar las ternas y de la autoridad política -Alcaldes en este caso- para elegir de ella, excluyendo criterios objetivos y de mérito; ello resulta aun más grave al no haber exigencia de requisitos de formación judicial (como cursos en la Academia Judicial) ni experiencia previa, por lo que se permite la integración a ternas de abogados que no tienen conocimientos ni habilidades acreditadas para ejercer el cargo, en lo que incide la multiplicidad y diversa calidad de los planteles que imparten la carrera de Derecho.

A este respecto y sobre la calificación de jueces, carrera funcionaria y, en general, sobre gobernanza judicial, compartimos las ponencias que han hecho ante la Comisión N° 6 de la Convención la Asociación de Magistrados y Magistradas de Poder Judicial y la Asociación Nacional de Profesionales de la Administración del Poder Judicial, que establecen la existencia de órganos independientes entre sí para la gestión

de los recursos humanos financieros, por una parte, y para la organización y supervisión de la función jurisdiccional, por otra.

1.1.4.- Jornada part time de jueces y ejercicio libre de la profesión de abogado: El sistema de jornada que regula el art. 53 de la Ley N° 15.231, permite a las Cortes de Apelaciones establecer jornadas de audiencias, y con ello, de trabajo de cada juez, de un mínimo de 3 días en la semana y de al menos 3 horas cada una, lo cual se verifica en gran parte en los juzgados de policía local de comunas de menor población o "rurales" del país, no obstante, hay comunas actualmente muy pobladas que mantienen 3 días de audiencia fijados hace décadas, sin que nadie tome la iniciativa de ampliarlo, afectándose el derecho de acceso a la justicia.

La autorización legal para jueces y secretarios para ejercer la profesión de abogado en materias que no sean de competencia de los juzgados de policía local, lo que les es más fácil desarrollar a jueces de 3 días de audiencia semanal, que a la vez tienen pocas causas que atender, conlleva un elevado riesgo de que el juez pueda ser influenciado en sus decisiones por intereses personales, ya que en las localidades en que se desenvuelven pueden vincularse con personas que sean o hayan sido clientes suyos o cercanas a ellos o que sea de su interés asesorar profesionalmente, o con quienes sean contraparte de unas y otras, cuestión que no requiere mayor análisis para considerarla una seria amenaza a la imparcialidad del juez, condición consustancial al debido proceso.

1.2.- Problemáticas que afectan el derecho de acceso a la justicia:

1.2.1.- Desigualdad de recursos entre comunas del país: Dada la gran asimetría de recursos que reciben las comunas del país, algunas de la cuales tienen ingreso per cápita de país europeo y otras de país del tercer mundo, conlleva lamentablemente como característica inherente al sistema actual de financiamiento de los juzgados de policía un desigual servicio de justicia local para los residentes de distintas comunas del país, tal ingreso alcanza a una relación de 1 a 9 a nivel nacional ³.

Dicha situación lleva a que haya comunas que puedan dotar a los juzgados de mayores recursos materiales y humanos, independientemente del número y complejidad de causas que conocen.

1.2.2. Brecha tecnológica respecto del sistema judicial y organismos públicos: La asimetría de recursos financieros de las municipalidades y su exclusión de las políticas públicas de digitalización, tienen a los juzgados de policía local en un escenario de

³ Presupuesto per cápita de algunas comunas de la Región Metropolitana en el año 2019: Vitacura \$1.136.044.-, Lo Barnechea \$877.036, Santiago \$403.920, Ñuñoa \$266.354, La Granja \$157.419, Puente Alto \$150.297.-, Cerro Navia \$143.328. Fuente <https://www.latercera.com/nacional/noticia/presupuesto-habitante-comunas-tienen-diferencias-ocho-veces/840415/>

gestión y tramitación de causas anacrónicas para el progreso que ha tenido el país, haciendo burocráticas actuaciones que pueden simplificarse significativamente y sobrecargando el trabajo administrativo en la tramitación y conservación de los expedientes, tanto para los funcionarios como para los usuarios de los juzgados de policía local. Algunas municipalidades han dotado a sus juzgados de plataformas computacionales, no siempre adecuadas a sus reales necesidades, las que tienen elevados costos, lo que no parece razonable que cada municipalidad aborde por separado. Contando el Poder Judicial con una plataforma de tramitación electrónica de alta calidad, por razones de eficiencia financiera y de unidad nacional de la jurisdicción, esa plataforma es la que debiera acoger a los juzgados de policía local.

1.2.3.- Sobrecarga carga laboral e inequidad de remuneraciones de jueces de policía local: La diferencias de jornada semanal que deben cumplir dichos jueces según disposición de la Corte de Apelaciones respectiva, fijada previo informe del juez y la Municipalidad, y la dispar carga de trabajo que tienen según se trate de comunas de baja o alta concentración urbana, importan para el justiciable la posibilidad de una desigual dedicación del juez para cada caso, a lo que se agrega la inequidad de las remuneraciones de los jueces en relación a la carga de trabajo. En efecto, hay numerosos jueces con jornadas de 9 horas semanales con menos de 1.500 causas ingresadas anualmente, y otros de 12 hora semanales con menos de 5.000 causas que perciben una remuneración del 60% o del 80% de un juez de jornada de 5 días y 30 horas semanales y con más de 100.000 causas, a quienes no les es posible ejercer la profesión y se ven obligados a extender permanentemente esa jornada⁴.

Las jornadas parciales y la falta de capacitación obligatoria de los jueces, facilita la baja profesionalización de ellos, aun cuando muchos por sentido de compromiso con el servicio público se preocupen de contar con las competencias técnicas suficientes para resolver adecuadamente las diversas materias que les toca conocer, cuestión que no puede quedar a la iniciativa de cada juez si se aspira a un real e igualitario acceso a la justicia local en todo el territorio nacional.

II. LOS JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN:

2.1.- Integración al Poder Judicial : En el entendido que la nueva institucionalidad judicial modernizará la que actualmente tiene el Poder Judicial, en particular en los

⁴ El siguiente cuadro evidencia la asimetría de carga de trabajo y jornada vs. remuneraciones:

Juzgado JPL	Jornada fijada Corte	Causas 2019	Remun. bruta sept.2021
Rengo	3 días	4.882	3.993.959
Vichuquén	3 días	626	2.745.102
1° Valdivia	5 días	6.866	4.679.405
4° Santiago	5 días	182.934	4.596.660 (s/hrs. extras)

Fuentes: Estadísticas judiciales del Instituto Nacional de Estadísticas y páginas web de municipalidades.

aspectos directivos, financieros y jurisdiccionales, a través de organismos independientes entre sí e integrados por magistrados, funcionarios, expertos y representantes de la sociedad civil, somos del parecer que los Juzgados de Policía Local deben formar parte de ese poder del Estado como tribunales de única o primera instancia en las materias que han venido conociendo y que puedan conocer en el futuro. Tal cambio institucional resulta lógico y coherente en una concepción unitaria de la función jurisdiccional y traería claros beneficios a los usuarios y funcionarios de la judicatura local, se favorecería la independencia de dichos juzgados y llevaría a mejorar significativamente sus servicios, ya que habría una gobernanza común para todos ellos, para certeza de usuarios y funcionarios; se haría posible el acceso permanente a capacitación de sus jueces y funcionarios; la dotación de recursos humanos, materiales y tecnológicos en todos los juzgados de policía sería similar a lo largo del país, permitiendo un mejor y más igualitario acceso a la justicia de todos los justiciables. Dicho cambio no debe afectar el destino que por ley tienen las multas que imponen los jueces de policía local.

Cabe observar que si bien los juzgados de policía local tienen la calidad de tribunales especiales ajenos al Poder Judicial, según el art 5° del COT, no son tribunales especializados como tal, que son aquéllos que conocen de materias de alto contenido técnico normativo, como es el caso de los Tribunales Ambientales, el Tribunal de la Libre Competencia, los Tribunales Tributarios y Aduaneros. Los juzgados de policía local conocen materias relacionadas con actividades comunes de las personas, las contravenciones administrativas de su competencia actual tienen en ciertos casos un componente técnico, como son las relacionadas con la normativa de urbanismo y construcción, pero es algo excepcional y, en todo caso, no del nivel de complejidad y especificidad de la que conocen los tribunales especializados. Por otra parte, si bien las cuestiones contravencionales administrativas de que conocen los juzgados de policía local pueden dar lugar a procesos contencioso administrativos, ello no necesariamente le da el carácter de tribunales contencioso administrativos a dichos juzgados, ya que esos tribunales se caracterizan por conocer de las acciones que los administrados ejercen contra la administración en protección de sus derechos. Sobre esa clase de tribunales y como plantean desde hace años expertos en Derecho Administrativo, la nueva Carta Fundamental debiera dar una solución distinta a la actual, en la que la mayor parte de la jurisdicción contencioso administrativa está entregada a los tribunales ordinarios. Dado el creciente aumento en cantidad, diversidad y complejidad de las materias contencioso administrativas, lo que debiera verse incrementado aun más si la nueva Constitución asigna mayores roles que la actual al Estado y sus órganos, es ineludible una definición del Constituyente en la materia, sobre lo cual el derecho comparado ofrece valiosas experiencias a considerar.

Pues bien, declarada la incorporación de los juzgados de policía local al Poder Judicial en la Carta Fundamental, adicionalmente a los beneficios antes

señalados y otros más, se abre la posibilidad de que el legislador asigne a dichos juzgados un rol relevante en la solución de la conflictividad local y de pequeñas causas, que actualmente se encuentran en gran parte en tierra de nadie o sometidas a procedimientos caros y engorrosos, lo cual debe ser atendido en los próximos años por el legislador, con tanto o mayor urgencia que la reforma procesal civil, ya que se trata de materias en que se debe garantizar un real acceso a la justicia. La asignación de tales competencias debiera ser precedido por liberar a dichos juzgados de la tramitación judicial de infracciones simples a las normas del tránsito y dejar éstas en sede administrativa municipal o de la Subsecretaría de Transportes, como pretende hacer el proyecto de ley que crea el Centro Automatizado de Tratamiento de Infracciones al Tránsito en actual tramitación⁵. En ese escenario de nuevas competencias y de su implementación progresiva a lo largo del territorio nacional, los jueces de policía local deberían ser reencasillados en sus cargos, acorde a las nuevas funciones y con una justa remuneración.

La transición desde las Municipalidades al Poder Judicial debiera regularse adecuadamente por el legislador, en esa normativa podría considerarse el traspaso voluntario desde los municipios al Poder Judicial de los funcionarios que se desempeñan en dichos juzgados; también el traspaso de los fondos que aquéllos destinan actualmente a cada juzgado según presupuesto, disponer la cesión al Poder Judicial en propiedad de los bienes muebles y en comodato de los inmuebles destinados a esos juzgados; imponer criterios de transparencia al ejercicio como abogados a los jueces de policía local en tanto no se den las condiciones definidas en la reforma para imponer su dedicación exclusiva a la judicatura.

2.2.- Asumir un rol relevante en el ineludible abordaje de la conflictividad local:

Como se señaló más arriba citando al experto Javier Wilhelm, nuestro país carece de una institucionalidad que aborde la conflictividad local; ésta en su mayor parte queda entregada a los juzgados civiles, y, a través del extenso catálogo de faltas, al actuar del Ministerio Público y de los Juzgados de Garantía (son numerosas las faltas de los arts. 494, 495 y 496, y claramente las del 497, todos del Código Penal, que corresponden a conflictos entre particulares), siendo escasas las materias sobre conflictos entre particulares que quedan entregadas a los juzgados policía local, que son mayoritariamente los que se producen en el marco de la Ley de Copropiedad Inmobiliaria, la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores y, a mucha distancia, la Ley de Tenencia Responsable de Mascotas. Dicha situación evidencia el disímil trato procesal que se da a la conflictividad local, la que en parte queda a cargo de fiscales que se encuentran sobrepasados con investigaciones de ilícitos de mayor

⁵ El proyecto de ley mencionado considera la tramitación administrativa en el Departamento de Fiscalización del Ministerio de Transporte de infracciones a la Ley de Tránsito por circular por autopista sin TAG o pase diario, circular por vías exclusivas de transporte público y por conducir a exceso de velocidad, con restringida posibilidad de reclamar ante el JPL de la comuna donde se cometió la infracción.

gravedad y en cuya tarea las víctimas poco pueden incidir⁶ y, en otra, a los costos y burocracia de los procedimientos civiles⁷.

Cabe recordar que el proyecto de Reforma Procesal Civil en actual tramitación en el Congreso no aborda la problemática de la conflictividad local ni de las “pequeñas causas”, pese a los estudios que hizo el Ministerio de Justicia con el propósito de abordarla, como el del experto antes aludido.

Podríamos extendernos largamente en explicitar las razones que desde la Academia señalan sobre la necesidad de dotar al país de una institucionalidad adecuada para abordar la conflictividad local y la justicia de pequeñas causas, solo enfatizaremos que en ella debiera asignarse un rol relevante a los juzgados de policía local por la cobertura territorial que tienen, por las materias que ya conocen actualmente y por dar solución a gran parte de los conflictos de los que conocen. Tal institucionalidad no puede sino formar parte del Poder Judicial o como quiera que se denomine en la nueva carta Fundamental a la institucionalidad que ejerza la función jurisdiccional del Estado.

III. SUGERENCIAS PARA UNA MEJOR ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL PAÍS:

3.1.- Modernizar el gobierno judicial y la carrera judicial: Es algo indiscutido que la institucionalidad del Poder Judicial requiere profundos cambios, a los cuales se han referido latamente distintos exponentes ante la Comisión N° 6 de la Convención, de ellos adherimos particularmente, como dijimos antes, a las ponencias que han planteado la Asociación de Magistrados y Magistradas de Poder Judicial y la Asociación Nacional de Profesionales de la Administración del Poder Judicial; acorde con esas ponencias, se requiere que la Carta Fundamental establezca la separación en órganos distintos de las funciones jurisdiccionales respecto de las de gobierno judicial, en los que se contemple formas de participación de la sociedad civil, y también se definan criterios mínimos sobre mecanismos objetivos y transparentes para el nombramiento y la evaluación de los jueces y formas de hacer efectiva sus responsabilidades, dejando al legislador el detalle de todo ello.

3.2.- Incorporar formas alternativas de solución de conflictos al sistema judicial en materias negociables: La libertad y la capacidad de las personas para tomar

⁶ Según cifras del Ministerio Público dadas en la Cuenta Pública del periodo 1° de enero – 30 septiembre 2021, Tabla 6.2, ingresaron 30.801 denuncias por faltas en un total de 902.606 causas; sobre distintas causales de terminación de procesos por faltas de esos meses, 17.784 fue por condena, 2.426 por decisión de no investigar, 7.026 por principio de oportunidad, 1.876 por sobreseimiento definitivo, y 10.848 por archivo provisional.

⁷ En materia de asignación de competencias para conocer de las faltas en el futuro, será una experiencia importante a observar los efectos que ha tendido en España la reforma a su Código Penal del año 2015, la que eliminó o trasladó a sede jurisdiccional civil o administrativa buena parte de las faltas que contemplaba dicho código.

decisiones respecto de cuestiones de su interés y el derecho de las víctimas a la reparación del daño sufrido⁸, deben dar lugar a espacios institucionalizados de acercamiento entre contrapartes en función de resolver su conflicto con prontitud más que de imponer el rigor del castigo legal al responsable, tales como mediación, conciliación, arbitraje, transacción y formas consuetudinarias o autóctonas que favorezcan la solución dialogada.

3.3.- Establecer mecanismos que hagan posible la unificación de la interpretación de la ley, en especial en relación a derechos fundamentales: La doctrina ha evidenciado cómo el efecto relativo de las sentencias y la interpretación y aplicación diversa de las normas jurídicas por los tribunales ante la misma clase de hechos y circunstancias, quebranta el derecho a la igualdad jurídica y a ser tratado de igual manera por el Estado. Sabiendo que es una cuestión difícil de resolver y para la que se han planteado alternativas, sin perjuicio de los recursos de unificación de jurisprudencia que hay y pueda haber, como el laboral o el que da lugar la casación civil en el caso del art. 780 del Código de Procedimiento Civil⁹, sugeriremos una solución acorde con nuestro sistema continental de derecho y que mantiene en el Poder Legislativo la facultad de interpretar la ley de un modo general y obligatorio. Pues bien, consideramos como una solución posible a la grave problemática planteada, incluir en la Carta Fundamental una norma similar al actual Art. 5° del Código Civil, que dice “*La Corte Suprema de Justicia y las Cortes de Alzada, en el mes de marzo de cada año, darán cuenta al Presidente de la República de las dudas y dificultades que les hayan ocurrido en la inteligencia y aplicación de las leyes, y de los vacíos que noten en ellas*”; la norma constitucional debiera establecer la obligación de los tribunales superiores de justicia, o solo de la Corte Suprema, de explicitar año a año ante el legislador las leyes en las que ellos han hecho interpretaciones distintas, y, a la vez –a diferencia del art. 5° mencionado-, imponer al legislador la obligación de dictar dentro de cierto plazo una ley interpretativa o reformar la que es equívoca, a fin de asegurar la certeza jurídica y la igualdad ante la ley de los destinatarios de esa norma. Se trata, en el fondo, de forzar con justa causa la interpretación auténtica de la ley de antigua tradición y recogida en el inciso 1° del art 3° del Código de Bello, que dice “*Sólo toca al legislador explicar o interpretar la ley de un modo generalmente obligatorio.*”, ello a fin de garantizar derechos fundamentales y, también, de que el legislador asuma las consecuencias de una deficiente técnica legislativa. Una solución como la planteada impide que los jueces

⁸ La “*Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*” de las Naciones Unidas del año 1985, reconoce el derecho a reparación de toda víctima por parte de los responsables penales y civiles, además de otros derechos, como los de acceso a la justicia y al trato justo y digno (compasión y respeto) a lo largo del proceso indagatorio y judicial.

⁹ Art. 780 C.P.C: “*Interpuesto el recurso de casación en el fondo, cualquiera de las partes podrá solicitar, dentro del plazo para hacerse parte en el tribunal ad quem, que el recurso sea conocido y resuelto por el pleno del tribunal. La petición sólo podrá fundarse en el hecho que la Corte Suprema, en fallos diversos, ha sostenido distintas interpretaciones sobre la materia de derecho objeto del recurso.*”

invadan reiteradamente la función legislativa en sus sentencias, la que radica solo en el poder constitucionalmente competente; son la ambigüedad de la ley y el deber de inexcusabilidad los que obligan a los jueces a reemplazar la voluntad del legislador y determinar por sí cuál es el auténtico alcance de la ley equívoca que deben aplicar al caso concreto, lo que lleva a distintas interpretaciones entre ellos. Lo planteado creemos es concordante con los postulados del constitucionalismo dialógico, en cuanto promueve la colaboración entre los Poderes del Estado para dar eficacia a la Constitución y las leyes y evitar la inercia de alguno de ellos frente a situaciones de su competencia que vulneran derechos fundamentales¹⁰; asimismo y en la práctica, junto con favorecer la efectiva igualdad ante la ley, permitiría reducir los recursos judiciales que se originan en alguna de las diversas interpretaciones que hacen los tribunales de determinada ley, como los de unificación de jurisprudencia laboral, ciertos recursos de nulidad laboral y penal y de casación, y, eventualmente, los recursos similares que llegue a establecer el nuevo Código Procesal Civil en discusión en el Congreso, si algún día es promulgado.

3.4.- Control disciplinario de abogados litigantes en su rol de coadyuvantes de la administración de justicia: El rol que cumplen los abogados en los juicios en que intervienen, favoreciendo o perjudicando a su patrocinado, influye significativamente en el resultado de aquéllos, por lo que el derecho de acceso a la justicia de las personas supone una garantía de no ser objeto de perjuicios por negligencia profesional inexcusable de esos profesionales, lo que implica establecer mecanismos disciplinarios eficaces respecto del desempeño de los abogados litigantes. Si bien esta materia puede ser objeto de ley, la demora del legislador para abordarlo y su posible contradicción con garantías como la libertad de trabajo, de empresa y de asociación, hacen aconsejable su consagración en la Carta Fundamental. Una opción para ello puede ser la de entregar la materia a corporaciones privadas como el Colegio de Abogados, como sucede en muchos países, otra podría ser dejar la materia dentro de las atribuciones del órgano que abordará la potestad disciplinaria de los auxiliares de la administración de justicia.

¹⁰ Un ejemplo que grafica la importancia de contar con mecanismos de constitucionalismo dialógico, es el caso del alza anual del plan de salud que aplican las Isapres, que ha llevado a las Cortes de Apelaciones a destinar importantes recursos para atender año a año decenas de miles de recursos de protección, en desmedro de otras materias, los que, prácticamente desde sus inicios, siempre han sido acogidos, cuestión que en su cuenta anual los Presidentes de la Corte Suprema por años hicieron ver sin que los restantes poderes del Estado se abocaran efectivamente a una solución del problema jurídico de que se trata, el cual afecta los derechos fundamentales a la salud y de propiedad.