



Informe de sistematización de audiencias públicas de la Comisión sobre Sistemas de Justicia, Órganos autónomos de control y Reforma Constitucional

Informe de avance Primer bloque temático

19 de enero de 2022

Este trabajo se enmarca en el convenio de colaboración firmado por la
Agrupación de Universidades Regionales (AUR) y la Convención Constitucional.



Contenido

Introducción.....	3
Agradecimientos	4
Temáticas	5
1. Poder Judicial	5
2. Pluralismo jurídico y sistemas propios indígenas	9
3. Justicia local	12
4. Justicia administrativa.....	12



Introducción

En el presente informe, se da cuenta de las distintas categorías desprendidas de las audiencias públicas presentadas ante La Comisión Sistemas de Justicia, un resultado obtenido a través de la realización de un proceso de sistematización de los contenidos de las audiencias realizadas, una metodología que permitió obtener una síntesis metódica de las propuestas de normas (tanto generales como específicas), expuestas ante la comisión. El objetivo de la sistematización, ha sido facilitar en tiempo y forma el acceso a una síntesis de los contenidos temáticos expuestos ante la Comisión. El trabajo de sistematización abarcó el total de 127 audiencias, realizadas entre el 23/12/2021 y 14/01/2022.

A partir de dicha transcripción se procedió a una reducción, quedando establecida en 14 temas principales, que, para efecto de este **primer documento de avance** solicitado por la comisión, se presentaran los siguientes 4 temas:

1. Poder Judicial
2. Pluralismo jurídico y sistemas propios indígenas
3. Justicia local
4. Justicia administrativa

Cabe destacar, que tanto la sistematización y elaboración del reporte ha sido desarrollada por un equipo integrado por estudiantes, profesionales y académicos de distintas facultades pertenecientes a la Universidad Católica del Norte, tales como la Facultad de Ciencias Jurídicas, Facultad de Periodismo, la Facultad de Psicología, y el Instituto de Políticas Públicas como coordinador del esfuerzo institucional. La sistematización como tal, y que da cuenta del proceso, se puede consultar en el documento Excel adjunto. Las ideas sintetizadas en el informe son trazables a partir del archivo Excel integrado de planillas sistematizadas.

Ejemplo (16.5; 17) significa que la idea o propuesta se menciona en el video **16** de la página de audiencias de la comisión de justicias(<https://convencion.tv/video/comision-sobre-sistemas-de-justicia-organos-autonomos-de-control-y-reforma-constitucional-n16-convencion-constitucional-martes-06-de-diciembre-2021>) y fue la audiencia número 5 realizada en ese video. Información contenida en la base de datos Excel como ROL 16.5 y la fila 17.



Agradecimientos¹

Alumnos de la Universidad Católica del Norte:

- Catalina Espinoza Galleguillos
- Felipe Morán Vera
- Fernanda Osorio Cortes
- Francisca Castillo Rubio
- Kayna Valenzuela Labrín
- Marcela Landerretche Flores
- Maryam Soto Hernández
- Manuel Tabilo Álvarez
- Naiomi Tapia Barraza
- Nicolás Santander Santander
- Paola Gómez Carrasco
- Paulina Cereceda Lira
- Zaffka Rojas Castro

Académicos y funcionarios Universidad Católica del Norte:

- Catalina Salgado Álvarez, Coordinadora Instituto de Políticas Públicas
- Cristian Rodríguez Salas, Director Instituto de Políticas Públicas
- Francisco Sanz Salguero, Académico y director de Magister en Derecho
- Gonzalo Cortés Moreno, Académico de Facultad de Ciencias Jurídicas
- José Luis Villalobos Contreras, Académico Escuela de Periodismo
- Karina Toro Aguirre, Académica Escuela de Psicología
- Paulina Ponce Philimon, Investigadora Instituto de Políticas Públicas
- Olga María Valdés de la Torre, Directora General de Vinculación con el Medio

¹ Profesionales de apoyo AUR: José Ábalos König; Rodrigo Márquez Arellano; Andrea Palma Roco y Pamela Suárez Hernández

Temáticas

1. Poder Judicial

Del total de audiencias públicas expuestas ante los miembros de la Comisión de Sistemas de Justicia, los expositores abordaron en diversas oportunidades el tema del Poder Judicial, exponiendo así la gran relevancia que tiene este tema en el proceso de redacción de una Constitución.

Posterior al proceso de análisis de las audiencias, se determinaron tres grandes categorías en las cuales se pueden encasillar las iniciativas y modificaciones presentadas por los diversos expositores.

Las categorías identificadas son nueva institucionalidad, estructura y requerimientos y/o sugerencias.

a. Respeto a la institucionalidad:

Tras realizar una revisión de todas las audiencias correspondientes al “Poder Judicial”, la forma es abordada por Alejandro Díaz, quien señala “la necesidad de una nueva institucionalidad de acceso a la justicia, capaz de reconocer las barreras para el acceso a la justicia como son los obstáculos económicos, emocionales, desconfianza, desconocimiento, exceso de formalismos, etc².

De igual forma se propone la creación de un “Servicio Nacional de Acceso a la Justicia”, una agencia que debe tener competencias claras, con la capacidad de proponer modificaciones legales, sobre todo en la noción de “Escasos recursos”³.

En síntesis, se propone que la nueva institucionalidad integre un sistema de protección para personas vulnerables y sobre todo para adultos mayores. Este debe estar acompañado con un mecanismo de asistencia judicial.

b. Respeto a Estructura:

La estructura es una temática presente en diversas audiencias. En primera instancia, en la audiencia presentada por Yanira Zuñiga, se señala que la estructura actual del Poder Judicial debe ser cuestionada puesto que la garantía de las normas que protegen los derechos de las mujeres depende finalmente de la aplicación que se realice en sede judicial⁴.

El expositor, destaca que la paridad de género no se trata solo de una cuestión de números, sino que hay también razones de legitimidad, agregando la necesidad de incentivar la relevancia de la perspectiva de género.

² 5.5; 11

³ 5.5:11

⁴ 5.2; 8

Finalmente, señaló que no basta con establecer una regla simple de paridad, dado que ésta suele estar vinculada a un criterio meramente cuantitativo. Por lo tanto, es necesario replantearla como un principio de redistribución del poder complementado con capacitación de género, garantizando ambientes libres de acoso y asegurando el acceso a la justicia de las mujeres, entre otras cuestiones.

En esa misma línea, Carola Rivas reconoce que las barreras que limitaban a las mujeres en la función jurisdiccional se han eliminado, pero solo formalmente. Por lo tanto, se debe seguir reafirmando la paridad en la administración de justicia, proponiendo una combinación de una cláusula de paridad transversal, con una mención específica a la función pública y además la obligación del Estado de ejecutar políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres. Adicionalmente, señaló que se deben incorporar medidas de paridad en el poder judicial, tales como establecer una cuota de género o reserva de puestos, así como integrar acciones positivas, eliminar la politización de los nombramientos y abolir las barreras normativas⁵.

En segunda instancia Mauricio Olave y Verónica Vymazal explicaron las deficiencias del actual sistema de organización de la judicatura en Chile.

Los citados expositores, destacaron que deben ser recogidos los principios constitucionales de: (i) sujeción del juez al derecho, (ii) la imparcialidad como garantía del debido proceso; (iii) paridad en el acceso a los cargos; (iv) principio de inamovilidad mientras exista buen comportamiento asociado a un principio de responsabilidad; (v) intangibilidad de remuneraciones de jueces y juezas; y (vi) independencia externa e interna de los jueces y juezas, condición esencial del ejercicio de la judicatura⁶.

Al respecto, se señaló que la independencia interna no está actualmente asegurada, situación que ha generado 2 efectos: la promoción de cambios en la judicatura y la supresión de las labores de gobierno judicial en las cortes, generando que estas funciones queden radicadas en uno o más órganos constitucionales. En últimas, dicho órgano debería ser paritario, de composición mixta, con al menos igual número de miembros del poder judicial, elegidos por la totalidad de jueces y juezas⁷.

En este sentido, recomendaron eliminar la figura de los abogados integrantes, eliminar la noción de carrera judicial y fortalecer la capacitación.

En tercera instancia y final José Francisco García, señaló que es necesario sostener una visión crítica a la actual práctica constitucional⁸ refiriéndose a dos grandes temas:

- Independencia judicial: Señalando que existen estándares internacionales, tanto para cautelar la independencia externa e interna.

⁵ 6.2;17

⁶ 5.6;12

⁷ 5.6; 13

⁸ 5.8;15

Respecto a esta independencia, se critica que la Corte Suprema controle la designación, disciplina, administración, etc. En cuanto al gobierno judicial, existen cuatro modelos: Consejo de Magistratura, Modelo de Consejo Judicial (el expositor lo ve como género-especie), Modelos descentralizados y Modelos concentrados

- Rol jurisdiccional de la Corte Suprema: Sosteniendo que ha distorsionado su rol y es una instancia mas en circunstancias que debería uniformar la jurisprudencia. Sobre nombramientos judiciales y justicia administrativa, deja una minuta con sus apreciaciones.

c. Respecto a requerimiento y/o sugerencias:

Tras 21 años de la reforma penal, no se puede desconocer el descontento de la ciudadanía sobre las limitaciones de la actual Constitución, es por esto que en la audiencia de Patricio Aguilar, este expositor estima que debería eliminarse el Comité de Jueces, abordar temáticas a resolver sobre las Corporaciones de Asistencia Judicial, y asegurar la independencia en la organización interna del Poder Judicial, eliminando los poderes de gestión concentrados en la Corte Suprema⁹.

El expositor, propone la creación de un Consejo Nacional de Justicia, con una composición mixta, de rango constitucional, con un mínimo de 21 miembros y que tengan la posibilidad de trabajar en comités o comisiones. Adicionalmente, el Consejo debe contar con una real *accountability*, mediante encuestas de calidad de servicio luego de dictado el fallo.

Otra de las sugerencias de limitaciones fueron expuestas por Claudio Alvarado, quien presentó cinco argumentos para limitar el poder jurisdiccional: (i) recordar que las directrices políticas corresponden ser dictadas por el poder político y sus representantes; (ii) la preocupación por la agencia política del pueblo, es decir, que el poder jurisdiccional no debe ocupar el espacio propio del poder político; (iii) tomar en cuenta que las fuentes contemporáneas del derecho están sujetas a interpretación, pero ello no puede permitir que se excedan los límites del poder judicial; (iv) la necesidad de respetar las esferas de competencia de cualquier autoridad pública; y (v) la necesidad de fortalecer la independencia judicial, evitando también la judicialización de la política¹⁰.

Como parte de medidas para fortalecer el principio de unidad jurisdiccional, es decir, que los órganos que imparten jurisdicción formen parte del Poder Judicial, Sophia Romero propone crear tribunales especiales, planteando la posibilidad de establecer Tribunales Contenciosos Administrativos¹¹. Se propone, que dicho modelo podría ser retomado de forma gradual, además de incorporar en la nueva Constitución un apartado en relación al derecho de acceso a la jurisdicción, y desarrollar el debido proceso y la tutela efectiva.

En relación a las sugerencias expuestas, Jorge Barrera destaca que la Constitución debe definir qué es la jurisdicción, señalando cual es la principal tarea del poder judicial y cuales pertenecen exclusivamente a

⁹ 6.1; 16

¹⁰ 5.7; 14

¹¹ 6.3; 18



los tribunales. Con la finalidad de asignar la misión de proteger los derechos y garantías a los jueces que componen el poder judicial, entregando como atribución al poder judicial el proteger, hacer cumplir y reclamar a los otros poderes por las garantías individuales y judiciales, esto como base de lo que señale la constitución y las leyes¹².

¹² 6.4; 19

2. Pluralismo jurídico y sistemas propios indígenas

a. Sobre el Pluralismo Jurídico en Chile

Varias problemáticas se elevan desde las audiencias respecto al concepto de *Pluralismo Jurídico* en Chile, centrándose principalmente en los procesos de legitimidad, la fuente del derecho, la gobernanza, la coordinación y el control en los sistemas propios indígenas¹³, es decir, de la existencia de un mandato constitucional que rescate y vele por la permanencia de las costumbres de los pueblos indígenas considerando, en primer lugar, superar la percepción de un abandono por parte del Estado¹⁴ y, en segundo, el término de la subvaloración de los pueblos, estableciendo derechos colectivos con autonomía y una jurisdicción indígena según las prácticas y costumbres de los pueblos originarios¹⁵.

En este sentido, gran parte de las audiencias rescatan el papel que el Convenio 19 de la OIT cumple a la hora de establecer un pluralismo jurídico en el país. Los tópicos sobre costumbre y derecho consuetudinario (art 8.1 y 8.2), los métodos tradicionales de represión y delitos (art 9), las sanciones penales (art 10) y la primacía para la interpretación del derecho indígena (art 35), permitirían adoptar una perspectiva de "*entrelazamiento jurídico*" considerando la forma del Estado y la existencia de un Estado Plurinacional como base¹⁶.

El entrelazamiento jurídico se propone como una alternativa, pues no existe subordinación ni jerarquía a la hora del ejercicio del derecho, teniendo como límite los derechos humanos desde el punto de vista de la interculturalidad (derecho a la vida, integridad física y prohibición de la esclavitud como mínimo¹⁷), y considerando tanto el derecho consuetudinario indígena, como la jurisdicción especial indígena de competencia personal, material y territorial explícita. Para esto, es esencial una ley de coordinación entre la justicia estatal e indígena que solucione posibles conflictos competenciales¹⁸.

Se concluye este apartado, señalando que un Estado unitario con presencia de autonomías no es incompatible con la aplicación o desarrollo de sistemas de justicia indígenas y que, por tanto, se debe reconocer la potestad de los pueblos indígenas a la hora de desarrollar sus propios sistemas de justicia en base a sus propias normas, procedimientos y autoridades¹⁹.

b. Sobre el reconocimiento de los sistemas de justicia indígena

Un *sistema de justicia indígena*, lograría ejercer cierto grado de autonomía y control respecto a los componentes humanos de los pueblos originarios, permitiendo a las comunidades administrar su propio

¹³ (16.5; 88)

¹⁴ (16.5; 88)

¹⁵ (5.3; 9)

¹⁶ (5.1; 7)

¹⁷ (5.3; 9)

¹⁸ (5.1; 7), (5.3; 9)

¹⁹ (5.3; 9)

ejercicio del derecho, determinando la forma de ejercerla y, también, eligiendo a las autoridades encargadas de impartir dicha justicia, siendo su competencia territorial o personal²⁰.

De acuerdo con lo señalado, se plantea la existencia de un legislador que coordine ambas jurisdicciones (ordinaria e indígena), delimitando su campo de acción mediante el documento constitucional, donde debe primar el diálogo intercultural²¹. Así, se propone por tanto la creación de un órgano jurisdiccional con competencia en todo el territorio nacional, que esté integrado por miembros indígenas y no indígenas con conocimientos en interculturalidad y cosmovisión indígena²², eximiéndose de la revisión de las resoluciones en jurisdicciones indígenas a la Corte de Apelaciones, ya que por regla general existen magistrados sin formación intercultural²³.

c. Sobre la administración de justicia no estatal, específicamente en los pueblos originarios

En este apartado no existe una propuesta en concreto, pero sí se expone sobre la necesidad de reconocer a los pueblos originarios con ciertos límites²⁴, es decir, con maneras propias de resolver la justicia y que, en ese ejercicio, el Estado debe entender los conceptos de pluriculturalismo y reconocer los derechos humanos de estos pueblos. Por otro lado, la Constitución debe enfocarse a justicias territoriales (contexto en donde recae la indígena), impidiendo que los conflictos escalen a un nivel de justicia estatal.

d. Sobre la cultura y desarrollo del Pueblo Mapuche

En las audiencias, se rescata la necesidad de un nuevo Estado Plurinacional Intercultural construido bajo el concepto del *itrofill mongen*²⁵, basado en la biodiversidad y el respeto a todas las vidas, y que considera a los seres humanos como una parte en toda la red que la provee. Además, se pide por el respeto de los agentes médicos mapuches.

e. Sobre las propuestas para la transformación del derecho al acceso a la justicia para los pueblos indígenas

En primer lugar, cabe señalar que la aplicación del *Pau-Mapu* (*protocolo de atención a usuarios y usuarias mapuche de los Juzgados y Tribunales de la Macrorregión Sur*) es baja²⁶, debido especialmente al carácter monocultural de los espacios tribunalicios y a las limitaciones en las políticas indigenistas en tribunales de justicia ordinaria.

De este modo, este apartado está caracterizado por tres lineamientos centrados en el reconocimiento. Primero, de la interculturalidad, del pluralismo jurídico y la plurinacionalidad, bajo el respeto de los pueblos indígenas y sus costumbres²⁷. Segundo, sobre el reconocimiento de la identidad cultural, del

²⁰ (5.4; 10)

²¹ (5.4; 10)

²² (5.4; 10)

²³ (5.4; 10)

²⁴ (6.5; 20)

²⁵ (12.5; 55)

²⁶ (18.1; 95)

²⁷ (18.1; 95)

derecho a la autoidentificación, de la preferencia de la oralidad, el uso de la lengua propia, y el derecho a la asistencia jurídica especializada e integrada²⁸. Finalmente, sobre la elaboración de protocolos de atención a usuarios indígenas²⁹ en tribunales de justicia y de la implementación de estas políticas interculturales en todas las instituciones vinculadas a la administración de justicia³⁰.

f. Sobre otorgar una visión desde el Derecho comparado de la justicia intercultural, fomentando principios de interculturalidad y pluralismo jurídico

Se plantea, según Silvia Bagni, la necesidad de una ley que regule la relación entre la justicia ordinaria y la indígena y que, de no existir, se tome el ejemplo internacional y permita al Código Orgánico de Tribunales (COT) regular dicha relación e imponer la designación de competencia³¹. Es decir, la justicia indígena se sometería en esa instancia a la justicia ordinaria.

En la misma línea, la estructura de los órganos constitucionales debe estar compuesta por jueces de la justicia ordinaria, y representantes de la justicia indígena³², utilizando el lengua español e indígena. Finalmente, considerar que la interculturalidad repercute directamente en la justicia ecológica³³, pues son los pueblos indígenas quienes mayoritariamente invocan en la actualidad la protección al medio ambiente.

²⁸ (18.1; 95)

²⁹ (18.1; 95)

³⁰ (18.1; 95)

³¹ (20.2; 120)

³² (20.2; 120)

³³ (20.2; 120)

3. Justicia local

Del total de audiencias expuestas ante la Comisión de Sistemas de Justicia, solo una abordó el tema de Justicia Local, dejando entrever que no es un tema de alta relevancia para la redacción de la nueva Constitución.

La única audiencia sobre Justicia Local expuso sobre sistemas alternativos de resolución de conflictos -o mejor llamados sistemas “adecuados” de resolución de conflictos-, teniendo en cuenta que en la actualidad el mecanismo de resolución de conflicto por excelencia es el juicio, el cual posee un carácter confrontacional. Entre los sistemas propuestos encontramos la negociación, la mediación (método ya utilizado en materia de Derecho de Familia), los buenos oficios (ejercido, por ejemplo, por parte del Servicio Nacional del Consumidos, SERNAC), entre otros.

Este planteamiento viene a resolver la necesidad de la ciudadanía de contar con mecanismos de resolución de conflictos de más fácil acceso, ya que, y en voz de la misma presentadora: *“mientras la justicia es más lejana, más desconfianza hay en las instituciones y en el concepto justicia”*. Ante ello, el concepto de justicia se ampliaría, teniendo como base el diálogo, materializado en los sistemas anteriormente mencionados, para finalmente y como *ultima ratio*, acudir al juicio propiamente tal.

Un punto importante a destacar, es la necesidad de institucionalizar estos métodos de resolución de conflictos, ya que en la actualidad se encuentran dispersos en una serie de órganos, lo que impide que las resoluciones tengan un carácter imparcial.

Finalmente, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el 2016 mencionó: *“los mecanismos adecuados son parte del derecho de acceso a la justicia, y es necesario que estén dentro de las Constituciones”*. De la misma forma, el Derecho Comparado dentro de la región -en específico países como México, Colombia, Venezuela, entre otros- han tomado estos dichos para materializarlos en sus Constituciones.³⁴

4. Justicia administrativa

a. Respecto a la creación de nuevos sistemas de protección social:

Tras realizar una revisión de todas las audiencias correspondientes a la “Comisión sobre Sistemas de Justicia, Órganos autónomos de control y Reforma Constitucional”, este tema se menciona sólo en una audiencia específica, en donde se abordan tanto la idea principal, la forma y la postulación de este nuevo sistema de protección social, como una solución a los problemas que existen con las actuales instituciones.

³⁴ (23.5; 137)



De igual forma se menciona la creación de un sistema de protección social, siguiendo ejemplos del Derecho comparado (como en el caso de España), ejemplos en lo que a diferencia del que ya existe en nuestro país, existe un sistema más administrativo que social³⁵.

Se sugiere un sistema de protección con carácter universal con un componente administrativo, no judicializado, todo esto para agilizar mayormente la respuesta de este ante las situaciones de emergencia. Este sistema debe contar con instancias tanto de prevención, como de atención. Así mismo, debe otorgar información y orientación para quienes lo requieran, ayuda a domicilio, alojamiento alternativo e inserción social.

Para lograr estos objetivos, el Estado debe tomar su rol subsidiario como tal, y ya no delegando sus obligaciones a privados, debe existir una especialización de recursos técnicos y protección, y tendencias de sectorialización.

Finalmente, el expositor mencionó que, el verdadero problema de Chile no es el SENAME como tal, o actual Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, sino más bien la carencia de un sistema público de protección social de derecho, universal y normalizado.

b. Respetto a los tribunales contenciosos:

Este tema se postuló en dos de las audiencias realizadas en la temática de “Justicia Administrativa”. Respecto a esto, se mencionó la necesidad de la creación de Tribunales Contenciosos Administrativos, en donde se debe consagrar la idea de que, la justicia administrativa está compuesta por jueces del poder judicial, los cuales deben ser especializados, para que conozcan con las garantías de imparcialidad y autonomía.³⁶

Se propone que los tribunales contenciosos administrativos sean quienes conozcan en primera instancia, pero en aquellos casos en los que exista una ausencia de ellos, el control quedará siempre a cargo de la justicia ordinaria.

Por último, respecto a este tema, se menciona que estando frente a las sanciones administrativas, en la actualidad existe una gran diversidad en la justicia administrativa, existiendo así, diferentes procedimientos, competencias e instancias, lo cual es necesario que se unifique.

³⁵ (20.6; 124)

³⁶ (10.3; 42)

c. **Autonomía de la Justicia Administrativa:**

La autonomía de la justicia administrativa se abordó en dos de las cuatro audiencias. Cabe destacar que ambos expositores hacen alusión a lo mismo, y es que la justicia administrativa necesariamente tiene que ser autónoma para ejercerla como corresponde limitando así, la injerencia que otros poderes del Estado puedan tener sobre esta justicia³⁷.

En última, debe haber una justicia administrativa unificada, que goce de la autonomía, imparcialidad, permanencia y estabilidad que hoy en día deben otorgar los jueces pertenecientes al Poder Judicial.

d. **Consagración constitucional y control jurisdiccional:**

De igual manera cabe destacar que uno de los exponentes, Fabián Huepe, postuló que es necesario que dentro de la Constitución se deben reconocer tres principios fundamentales al momento de ejercer el derecho administrativo, los cuales serían;

- Principio de control jurisdiccional de la administración.
- Principio de tutela judicial efectiva.
- Principio de responsabilidad patrimonial del Estado.

Respecto al control jurisdiccional, se señala que es necesario para cautelar los principios de legalidad y juridicidad de la administración, y en cuanto a la tutela judicial efectiva, basta con que aquellos actos de administración puedan ser conocidos por el juez correspondiente³⁸.

³⁷ (10.1; 37)

³⁸ (11.5; 49)