



JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL: DEPENDENCIA MUNICIPAL.

1.- LOS JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL

Los juzgados de policía local son Tribunales Especiales que no forman parte del Poder Judicial, de carácter comunal o local, desplegados a todo lo largo y ancho del territorio nacional.

Actualmente existen 372 Juzgados de Policía Local distribuidos en las 346 comunas existentes en el país. Se trata de tribunales letrados servidos por un juez abogado y desde la entrada en vigencia de la Ley N° 20.554 (año 2012), todos deberían contar con un Secretario Abogado, lo que implica entender que en todas y cada una de las comunas de Chile existe por lo menos un profesional abogado con dedicación a la jurisdicción en las materias propias de su competencia.

Los Juzgados de Policía Local son herederos de la jurisdicción que ejercieron los Cabildos en los tiempos de la Colonia y la mayoría de sus competencias están referidas a contravenciones y, muchas de estas, a la vida en comunidad o “determinadas por las relaciones de vecindad” (Lucio Ahuad, 2011).

En una breve reseña histórica, 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.

Actualmente, las materias de que conocen los juzgados de policía local son numerosísimas, reguladas en más de 60 leyes y en constante aumento, 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; 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.

De conformidad con el Informe Anual de Estadísticas Judiciales 2019 del INE, los Juzgados de Policía Local con juez letrado a nivel nacional, registraron 7.030.879 causas ingresadas y 6.830.983 causas falladas.

Los juzgados de policía local conforman una red de órganos jurisdiccionales con un despliegue territorial que se extiende a todas las comunas del país, con capacidad instalada en cuanto a recursos humanos y con acabado conocimiento de la problemática comunal, circunstancias que naturalmente y en los hechos los transforma en la puerta de entrada a nuestro sistema de justicia.

2.- COMPETENCIAS DE LOS JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL

Las materias de que actualmente conocen los juzgados de policía local son numerosas, y además. la asignación de tales competencias ha sido desde hace algunas décadas una acumulación desordenada de un marcado carácter inquisitivo sancionatorio, sin una orientación que responda a la verdadera naturaleza de esta jurisdicción, saturando su funcionamiento, especialmente en las comunas metropolitanas, con causas que responden a la tutela o satisfacción de intereses particulares, como en el caso de las causas por TAG.

Esta falta de sistematización y de propósito en la asignación de competencias jurisdiccionales es un grave problema de la jurisdicción local. En efecto, excluye del acceso a la justicia las controversias de los ciudadanos comunes y corrientes de nuestras comunas o territorios y, especialmente, no considera ni aprovecha el despliegue territorial de esta judicatura, en términos que sostenemos que cualquier intento de modernización debe partir por establecer una atribución sistemática y ordenada de competencias jurisdiccionales, en torno a la naturaleza local o vecinal de estos órganos jurisdiccionales.

En este sentido, de acuerdo con el Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia, América Latina y el Caribe, una política de acceso a la justicia implica crear o fortalecer toda instancia, estatal o comunitaria, centralizada o descentralizada, que coadyuve a garantizar el ejercicio de los derechos y que sea capaz de dar respuesta a las demandas de las personas, en especial de aquellas más desfavorecidas¹.

Desde este punto de vista, creemos que cualquier esfuerzo de renovación debe reencaminar a la justicia de policía local hacia su naturaleza original, aquella que desde el cabildo colonial la caracteriza como la jurisdicción que regula la vida en comunidad y en el territorio local, por lo que es esta orientación de tutela judicial efectiva la que también debe guiar la asignación de las competencias de estos órganos jurisdiccionales, a saber:

A.- Causas de justicia vecinal, de base o basal. Que se refieren a una amplia gama de conflictos de baja complejidad y poca cuantía que no encuentran una respuesta ágil y accesible en la justicia civil ordinaria. Conflictos cotidianos, denominados pequeñas causas, como problemas por productos defectuosos, cobros indebidos o cobros de pesos de bajos montos, tratamiento ilegal de datos personales, juicios individuales del consumidor, juicios de baja cuantía de arriendo, de demarcación y cerramiento, comodatos precarios o interdictos posesorios, y en general, conflictos de convivencia vecinal que provienen de atentados en contra de la tranquilidad, salubridad, higiene o la protección del medio ambiente de la comunidad, todos asuntos en que sus intervinientes

¹ PNUD, Manual de Políticas Públicas para el acceso a la Justicia, América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Ediciones del Instituto, 2005, página 14.

enfrentan el dilema de los comunes o el de los adversos costos de transacción, puesto que para sus involucrados el acceso a la justicia es lejano y costoso, por las distancias, el tiempo y el dinero que ello demanda y porque los procedimientos civiles ordinarios no recogen las particularidades territoriales de este tipo de asuntos.

B.- Causas contenciosas administrativas de carácter territorial. Si damos una mirada aislada a los numerosos asuntos de que conocen los juzgados de policía local, erróneamente adquiriremos la impresión de que estos resuelven materias contenciosas administrativas sólo con un propósito sancionador o de simple restablecimiento de la legalidad. Sin embargo, el accionar regulatorio del Estado resulta esencial para el mantenimiento de la convivencia y de la paz social a nivel comunal en materias tan diversas como la protección del bosque nativo, el maltrato animal, el manejo de recursos naturales objeto de la caza y pesca, la protección del medio ambiente, el ordenamiento urbano y territorial, e incluso, el propio comportamiento de los ciudadanos, a través de la erradicación de incivildades que conspiran contra la vida en comunidad, hoy reguladas en las faltas de nuestro Código Penal. En este sentido, sostenemos que los juzgados de policía local deben seguir conociendo de estos diversos asuntos, no sólo con el propósito de mantener el equilibrio entre la actuación legítima del Estado y la garantía de los derechos fundamentales de las personas, sino que especialmente, porque esta actividad regulatoria y estatal concreta el objetivo de promoción de bien común del Estado, a nivel territorial y comunal.

C.- Servicios de información y derivación. En este punto afirmamos que el despliegue territorial de los juzgados de policía local facilita y concreta el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos, lo que implica entender que en cada comuna existe por lo menos un profesional abogado dedicado a conocer y resolver controversias de relevancia jurídica y territorial, en términos de que en estos órganos jurisdiccionales persisten destrezas, pericias o habilidades, adquiridas gracias a la experiencia y a la práctica prolongada que facilitan la satisfacción y gestión de las necesidades de justicia de la población comunal. Esto nos conduce a proponer que los juzgados de policía local, especialmente aquellos con asiento en comunas de población rural y en que no existe otro órgano jurisdiccional, cumplan la función de informar y derivar los requerimientos de justicia de sus usuarios, transformándose en la puerta de entrada al sistema

de justicia nacional y conformando lo que denominamos la “red asistencial de justicia”

3.- PROCEDIMIENTOS DE LOS JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL

El derecho de acceso a la justicia, desde una mirada amplia, impone los Estados no sólo la obligación de garantizar la posibilidad efectiva de acceder a los tribunales, sino también a otro tipo de dispositivos que permitan a las partes resolver sus conflictos en forma directa y colaborativa, como es el caso de la mediación, la negociación, o la conciliación.

Desde este punto de vista, resulta urgente erradicar la manera en que actualmente el juez de policía local conoce de los asuntos de su competencia, esto es, sin la debida intermediación y garantías que proporciona un juicio oral, sobre la base de un ya arcaico expediente de papel que no facilita para los ciudadanos el acceso remoto a sus servicios judiciales, incorporando en los procedimientos de policía local la tramitación electrónica unificada y de uso extendido en el resto del sistema judicial y, finalmente, permitiendo que las partes dispongan de mecanismos colaborativos para resolver los conflictos que afectan su intereses propios.

En definitiva, se trata simplemente de incentivar el acceso a la justicia de policía local por parte de los ciudadanos comunes y corrientes, para que puedan resolver sus problemas cotidianos y sus habituales necesidades de justicia mediante procedimientos sencillos, flexibles y expeditos, conforme a las recomendaciones en materia de acceso a la justicia existentes.²

4.- PRECARIEDAD INSTITUCIONAL

Sin embargo, por sobre las cualidades que hasta aquí hemos destacado sucintamente, lo cierto es que los Juzgados de Policía Local desarrollan sus labores jurisdiccionales en una condición de precariedad institucional respecto del resto de los tribunales que integran nuestro sistema judicial.

De partida, su regulación orgánica contenida en la Ley N° 15.231 es una normativa dictada el año 1963, bajo la vigencia de la Constitución Política de

² El Derecho de Acceso a la Justicia Civil en Chile. Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2017. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales. Ediciones Universidad Diego Portales, 2017. Página 382.

1925, mientras que la Ley N° 18.287 que regula su procedimiento, corresponde al año 1984, de modo que resulta evidente que estos tribunales locales, aquellos con más alta presencia territorial y número de ingresos, no han sido objeto de las reformas que con mayor o menor intensidad han modernizado nuestro ordenamiento judicial durante el último tiempo, ni mucho menos han sido actualizados conforme a los principios procesales que inspiraron tales reformas.

En este sentido, esta precariedad institucional impacta directamente en el derecho de la población de recurrir al sistema de justicia y de obtener una respuesta efectiva a sus necesidades legales, asociadas normalmente a la resolución de conflictos o disputas de relevancia jurídica, es decir, compromete la tutela judicial efectiva de los ciudadanos de nuestros territorios y, en consecuencia, se traduce en un incumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado, en el concierto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Para describir esta precariedad institucional, distinguimos los siguientes problemas.

a) 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”. (Wilhelm Wainsztein, 2019).

Las dificultades que provienen de la dependencia municipal suponen comprender, a modo de ejemplo, que habitualmente la labor jurisdiccional de un Juzgado de Policía Local es evaluada por el respectivo gobierno comunal atendiendo especialmente al monto de recaudación anual por concepto de imposición de multas, más que a la forma en que estos Tribunales han

contribuido a resolver conflictos y, en consecuencia, propender a la paz social en la comuna.

Que este predicamento municipal asociado directamente a la provisión de recursos para el funcionamiento del Tribunal, derechamente impacta en la Independencia Judicial, condición esencial del ejercicio de toda jurisdicción y del debido proceso, en el sentido de que existen por lo menos presiones para que el Juez de Policía Local no resuelva los asuntos sometidos a su conocimiento, sólo con apego irrestricto a la Ley.

b) 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 de una acusación por notable abandono de deberes.

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.

c) Sistema de nombramiento de jueces y secretarios abogados:

El sistema tiene 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.

Que esta vulneración de un supuesto básico de la jurisdicción se agrava en el caso de los Secretarios Abogados de los Juzgados de Policía Local, quienes al pertenecer a la dotación de la municipalidad respectiva son elegidos de manera directa por el Alcalde, sin que en el proceso de su nombramiento ni en la calificación del desempeño de sus funciones habituales participe el Poder Judicial, lo que genera diversos conflictos de transparencia y, en especial, compromete la Independencia Judicial interna y externa del Tribunal, considerando que estos Secretarios Abogados son quienes subrogan a los Jueces de Policía Local, asumiendo regularmente todas las funciones y atribuciones que estos detentan.

CONCLUSION

Los recursos con que cuentan los Juzgados de Policía Local provienen del presupuesto asignado por la municipalidad respectiva, los que resultan ser del todo heterogéneos ya que dependen directamente de los mayores o menores ingresos de que dispone cada municipio a nivel nacional.

Que esta circunstancia trae aparejada dos consecuencias:

La primera, es que se observan graves diferencias de infraestructura y de recursos asignados, la mayor de las veces estos tribunales no cuentan con espacios apropiados para ejercer la labor jurisdiccional, no existen protocolos para la atención de público homologados a nivel nacional, ni tampoco un sistema de soporte digital y de tramitación electrónica unificado, todo lo cual favorece eventos de tramitación judicial doméstica y finalmente compromete la seguridad o certeza jurídica de quienes comparecen ante estos órganos jurisdiccionales, así como la calidad del servicio judicial.

Y otra, más determinante, en el sentido de que este estado de situación compromete la igualdad ante la Ley, consagrada como una garantía constitucional por el artículo 19 N° 3 de la actual Constitución Política de la

República, que asegura a todas las personas, la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, en virtud de lo cual debe entenderse que todas las personas tienen derecho a que el Estado les asegure de forma igualitaria la posibilidad de someter sus conflictos a la decisión de un órgano que ejerza jurisdicción, mediante un procedimiento racional y justo, dando solución a las controversias y permitiendo su cumplimiento.

En definitiva, la doble dependencia y, en especial, la dependencia municipal de los Juzgados de Policía Local concreta la precariedad institucional que hasta aquí describimos, puesto que no sólo afecta el derecho de acceso a la justicia y la independencia judicial, sino que finalmente genera una desigualdad estructural en la prestación de los servicios judiciales de cargo de estos tribunales, lo que se concreta en que resulta evidente que los habitantes de cada comuna recibe también una prestación jurisdiccional diversa dependiendo de la orientación del gobierno comunal respectivo o del nivel de ingresos de cada municipio del país.