

## MINUTA

### COLEGIO DE SECRETARIOS/AS ABOGADOS/AS, JUEZAS y JUECES DE JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL.

#### **COMISIÓN DE SISTEMAS DE JUSTICIA, ÓRGANOS AUTÓNOMOS DE CONTROL Y REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA CONVENCION CONSTITUCIONAL.**

**FECHA: 01/DIC./2021.**

**ASUNTO: La Justicia de Policía Local en la nueva Constitución Política de la República.**

#### **SUMARIO**

- I. Asociación de Secretarios Abogados y Jueces de JPL.**
- II. Historia de los JPL.**
- III. Actualidad de JPL, ventajas y desventajas.**
- IV. Coincidencias y Principios.**
- V. Propuestas.**
- VI. Conclusión**

Esta exposición contiene un diagnóstico de la justicia local, como también propuestas de cambio, considerando nuestra historia, naturaleza y la creciente necesidad de la ciudadanía de la resolución de muchos y crecientes problemas.

Creemos que la única manera de garantizar una justicia local eficiente es a través de su establecimiento en la Constitución Política de la República, en la cual consideramos se deben establecer parámetros básicos destinados a lograr una uniformidad jurisdiccional, garantizar el acceso a la justicia, la igualdad ante la ley y la no discriminación arbitraria, entre otros principios.

Hacemos presente que entendemos que nuestra propuesta es coincidente con la expresada recientemente INJPL el día de ayer, así como con numerosos estudios de distintos organismos, tales como el CEJA (Centro de Estudios de Justicia para las Américas; organismo internacional autónomo creado en 1999 por resolución de la Asamblea General de la OEA), y el Eurosócial (programa de cohesión social de la UE, en acápites de América latina y el Caribe ), entre otros, todos concurrentes en el grueso de lo que son nuestras ventajas, desventajas y formas de resolución de los problemas de la justicia local.

## **RESÚMEN EJECUTIVO DE PROPUESTAS CONSTITUCIONALES:**

**Nuestra propuesta, como se verá, se basa en dos ejes principales**

- 1. Incorporación de los Juzgados de Policía Local al “Consejo de la Judicatura o Magistratura”.**
- 2. Creación de una nueva Ley Orgánica de Juzgados de Policía Local.**

### **I. BREVE PRESENTACIÓN DE NUESTRA ASOCIACIÓN.**

El Colegio de Secretarios/as Abogados/as de Juzgados de Policía Local de Chile, se gesta el año 2002 y su personalidad jurídica se otorga el año 2005, por Decreto N°5861 de 23 de agosto de 2005 otorgada por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

El Colegio actualmente cuenta con más de 160 asociados, ya no solamente secretarios abogados de los Juzgados de Policía Local sino que de jueces y juezas quienes hemos decidido continuar en este gremio aun después de nuestro nombramiento.

Nuestros fines comprenden no solo el desarrollo integral de sus asociados, sino que principalmente lograr que la justicia de Policía Local sea cada vez más profesional y eficiente para así propender a la paz social.

La actual Directiva, consta de 4 miembros, encontrándonos presente en esta sesión, la tesorera Claudia Elizalde Marabolí, jueza del 1 JPL de San Bernardo, y Claudia Díaz-Muñoz Bagolini, Jueza de JPL Renca, presidenta del gremio.

### **II. HISTORIA DE LOS JPL:**

**Este punto, por razones de tiempo, ha quedado consignado en la minuta que compartimos con la comisión, pero que creemos de utilidad para fundamentar y entender los cambios que se proponen en esta presentación.**

Desde el punto de vista orgánico, los Cabildos, actuales municipios, ejercían la administración local de justicia, llamamos en la CPR de 1818, a tener las funciones de policía.

En la CPR de 1822 se crearon los jueces de paz, que eran quienes debían intentar resolver las controversias antes de radicarse en instancia judicial.

Luego en la CPR del 1823, se diferencian los jueces de paz, en los alcaldes (desaparecen los Cabildos) y se establecen los juzgados de conciliación; los primeros, eran previos a que se derivaran las causas no resueltas a sede judicial comunal. Acá se crean además otros tribunales que dan origen luego a los tribunales ordinarios, es decir comienza la separación de materias locales de las demás causas.

Posteriormente a la Ley de Municipalidades del 1858, en el año 1887, los “regidores” realizaban las funciones de jueces de policía local con competencia en todas las ordenanzas municipales.

En 1891 se crea la Ley de Comuna Autónoma y ya dejan los alcaldes de mantener las funciones judiciales las que se entregan a los tribunales ordinarios, básicamente a los del crimen. Luego sin embargo vuelven estas funciones judiciales locales a los alcaldes, en 1914 incluso para conocer faltas penales.

Por medio del Decreto Ley N°22 de 1924, se consagra el primer cuerpo legal que establece la institución del Juzgado de Policía Local, con juez letrado a la cabeza en las comunas de Santiago y Valparaíso, salvo en las comunas en que no existieran abogados que seguían ejerciendo esta función judicial los alcaldes.

La Ley 6.827 de 1941 fue la primera Ley de Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local.

La ley 15.231 de 1963 es en la actualidad nuestra ley orgánica, cuyo texto refundido se encuentra en el DS 307 del Ministerio de Justicia del año 1978.

Con lo anterior se explica, porqué quedamos los JPL adosados a las Municipalidades, que los orígenes funcionales fueron las relaciones de vecindad, y que con el transcurso del tiempo el conocimiento de causas locales, fue desmembrándose radicándose esta justicia local en los JPL.

### III. ACTUALIDAD DE JPL

- Materias

Los JPL conocen diversas y numerosos asuntos de interés jurídico. Los más conocidos son los “partes al tránsito” que corresponden a las simples infracciones; también conocemos conflictos originados por accidentes de tránsito y sus demandas civiles, todas las Ordenanzas Municipales: como de aseo y ornato, ruidos molestos, permisos, concesiones, derechos municipales, y un largo etc. Del mismo modo, conocemos la Ley de Rentas, Ley de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza, Ley de Copropiedad Inmobiliaria, Ley 19.496 (derechos de los consumidores), Ley 18.700 (votaciones populares y escrutinios), Ley 19.419 (Ley del Tabaco), Ley 19.925 (Ley de Alcoholes), Ley 19.040 (Ley sobre normas de locomoción colectiva de pasajeros), entre varias.

- Número de jueces, JPL e Ingresos (causas) anuales:

Todas las comunas, que actualmente suman 356, deben tener actualmente (Ley 20.554 de enero de 2012) al menos un JPL, siendo hoy día el número de JPL ascendente determinados por la norma la cantidad de a 379 JPL.

Según los últimos datos proporcionados por el INE, la cantidad de causas que conocen los JPL, supera los 7 millones y medio de ingresos anuales.

Solo una comparación para poner en contexto: en el año 2015 los ingresos totales de los JPL fueron 6.680.307, en Tribunales Civiles 2.234.063, Penales 637.851, Familia 710.901, Laborales 316.595, agregando procesos en Tribunales de Cobranza Laboral y Previsional, causas de Violencia Intrafamiliar y causas al Sename, suman 4.442.627 ingresos entre todos, lo cual es menor que los ingresos en los JPL.

Ahondando un poco más, los jueces de la reforma procesal penal son en todo Chile 740; los jueces de Policía Local con las últimas modificaciones legales son 379.

Con lo anterior, queremos dejar claro desde el punto de vista de comparación estadística, que los Juzgados de Policía Local por la cantidad de materias sometidas a su conocimiento como la cantidad de personas a las que atienden, son pieza fundamental en la entrega de justicia a la ciudadanía.

- **Naturaleza jurídica de las materias sometidas a nuestro conocimiento**

También es muy necesario señalar que los JPL se han alejado de la competencia especialísima que por ejemplo tienen los Tribunales Tributarios y Aduaneros, los Tribunales Medio Ambientales, los Tribunales de Familia o Juzgados Laborales. Al respecto, es importante precisar que por disposición del artículo 5 inciso 4 del COT estamos establecidos como tribunales especiales ajenos al Poder Judicial; lo que no es coherente con el análisis de las diversas y crecientes materias que conocemos, por lo que no podemos sino concluir que no somos juzgados técnicos y especializados en materia precisa, a diferencia de los tribunales mencionados, y si hay mayores conocimientos técnicos en algunas materias no son la regla general.

Somos más bien de “competencia común” donde conocemos de causas de índole administrativo por ejemplo las denuncias de autoridad de inspectores municipales y fiscales, patentes, urbanismo y construcción, denegaciones de licencia de conducir del director municipal de tránsito y transporte, entre otras; de naturaleza más cercana a penal como muchas ordenanzas en que se conocen conflictos interpersonales particulares, muy homologables a algunas falta del código penal, o netamente civil como las de la ley del consumidor, y acciones civiles accesorias a lo infraccional.

Algunos dirán pero básicamente son jueces sancionadores y tribunales concedores de infracciones, esa es su especial naturaleza; pero rebatimos ese punto ya que creemos obedece a un análisis demasiado espontánea y simplista, porque lo que debemos observar es la base natural de nuestras competencias, de lo que derivan o a qué obedecen estas infracciones, de forma purista.

En este contexto consideramos más homologables nuestras funciones a tribunales ordinarios y de competencia común, y no especiales.

- **Ventajas comparativas**

Tenemos múltiples respecto de otros tribunales, lo cual si las capitalizamos, conjuntamente a mejoras e innovaciones (entre las cuales se encuentra la inclusión

concreta en la CPR y modificaciones legales) resolveremos de forma óptima conflictos de relevancia jurídica, y seremos los más capacitados para enfrentar desafíos de esta judicatura.

Entre otras ventajas:

- Los JPL como señalé tenemos una importante capilaridad lo que ningún otro tribunal posee, en **356** comunas somos **379** los JPL,
- Este despliegue territorial se traduce en la cercanía y regularidad con la que la ciudadanía puede acudir a ellos,
- Contamos con procedimientos sencillos y rápidos (con solo una audiencia),
- Poseemos funcionarios que abordan a diario un sin número de materias de manera coetánea, cada una con sus complejidades.
- Somos Juzgados acostumbrados a tramitar volúmenes de trabajo incomparable.
  - o Ahondando en este punto por ejemplo, los jueces penales son 790 y conocen aprox. entre todos 700 mil causas anuales, los JPL con 379 resuelven aproximadamente 7 millones trescientos mil procesos, aún si descartáramos todas las materias masivas y más bien de índole administrativo, aún superamos cifras de ingresos entregados a otros Tribunales.

- **Desventajas**

Los JPL enfrentan, desde hace años problemáticas que se han incrementado desde su conformación y que afectan gravemente la calidad de sus servicios.

- La mayoría de los JPL tienen deficiencias críticas en su infraestructura, sin servicios higiénicos, sin espacios adecuados de atención, sin la construcción que obliga la ley para atender a personas con discapacidad, entre otros varios inconvenientes.

Lo anterior porque los recursos necesarios para dichos fines provienen del municipio y ya sea porque la municipalidad no tiene recursos o porque no se toma la decisión, se cae en la inconsistencia con respecto a lo dispuesto por el Artículo 56° de la Ley N° 15.231 que señala 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 hay una única planificación de cómo debe ser la estructura arquitectónica, ni qué perfil se requiere en la planta de funcionarios, planta que por lo demás no existe, horarios, atención de audiencias, digitalización, sistemas informáticos, etc.
- Me detengo en que no hay **planta tribunal**, que se traduce en dos cosas, **primero** que no se ha pensado orgánicamente la necesidad del personal que se requiere para la atención de necesidades de los usuarios en PL (cantidad de profesionales, de técnicos de administrativos, y sus funciones) **y**

**segundo**, que no existe, salvo en la figura del juez y SA, la permanencia de los funcionarios, atendido a que al ser municipales están sometidos a que discrecionalmente sean dispuestos por la autoridad municipal a otras funciones en unidades municipales, perdiendo lo aprendido en PL y gastando nuevamente valioso tiempo en dedicación de enseñanza al eventual nuevo funcionario.

- Debemos transparentar que en la realidad por **cantidad de causas** hace imposible **que un juez pueda tener el acercamiento** con todas las personas que acuden a los JPL, por lo cual es atingente pensar que en algunos tribunales debiera haber más de un juez.
- Hay un incremento de diversas materias cada año entregadas a esta justicia local, sin un análisis previo de la posibilidad de enfrentarlas, sin consideración a la sequía de capacidades humanas y materiales, sin capacitación al personal de estos juzgados que las debe asumir.
- Disparidad de remuneraciones entre jueces y aún más entre los secretarios abogados de estos juzgados, como la gran distancia de sueldos entre muchos jueces y los secretarios abogados del mismo tribunal.
- La desigualdad de recursos entre comunas del país, en que algunas pocas tienen ingresos per cápita de países desarrollados y otras en cambio de subdesarrollados, conllevaba un desigual servicio judicial local que repercute una vez más en los ciudadanos de esos lugares y en los mismos funcionarios de estos tribunales.
- Debiese existir **mismo estatuto jurídico entre juez y SA**, al menos en su nombramiento, independencia de la autoridad municipal, incompatibilidades con funciones administrativas municipales y calificación.
- No se aplican criterios de mérito en el nombramiento de los jueces y SA de JPL.

El sistema de nombramientos no puede ser una herramienta para controlar las decisiones de los jueces y juezas “subalternos”, o de los secretarios/as abogados/as. Los nombramientos no deben obedecer a criterios subjetivos no transparentes ni fundamentados.

- La transformación digital que crece en todos los ámbitos y procesos del poder judicial, es ajeno en los JPL.

Contamos con una mínima inserción en las herramientas tecnológicas para ser más rápidos y eficientes: como tramitación electrónica de ciertas causas, digitalización, soportes virtuales de causas, lo que da como resultado un diligenciamiento burocrático en muchas gestiones.

- No tenemos coherencia ni rigurosidad normativa única y actualizada, sino que una precaria, escasa y dispersa regulación procesal. Dicha regulación la ubicamos tanto en la ley N° 18.287, en la ley N° 15.231 como en otras varias leyes sectoriales (presencia de normas procesales en –por ejemplo- la ley de tránsito y del consumidor) lo que genera una disparidad de criterios jurisdiccionales que atenta contra la certeza jurídica que debe imperar en todo tribunal para sus usuarios.

- Debiere existir unidades administrativas con mediadores especializados, y que en la derivación de causas seamos los JPL los adjudicatarios.
- y finalizamos con la ya tan comentada doble dependencia: administrativamente de las municipalidades lo que trae consecuencias, como factores de posible control, y por otro lado, la supervigilancia directiva, correccional y económica de las diferentes Cortes de Apelaciones, lo que se traduce en la práctica, que en vez de ser ambas coadyuvantes para la gestión judicial, deriva por el contrario que en varios casos, ninguna institución se sienta comprometida, y caigamos en un doble abandono.

#### **IV. COINCIDENCIAS Y PRINCIPIOS:**

Considerando todo lo anterior, sumado a que hemos seguido de cerca el proceso de esta comisión en las materias y exposiciones que nos interesan, escuchando sus exponentes no podemos dejar de señalar que coincidimos en varios supuestos:

1. Los principios que deben inspirar la jurisdicción, que constituyen las bases constitucionales del Poder Judicial:
  - **Imparcialidad.** Los jueces son terceros ajenos al conflicto promovido por las partes, es decir, no tienen intereses concretos en los casos que deben conocer.
  - **Independencia en su faz externa,** esto es, el Poder Judicial es independiente de los otros poderes del Estado para el cumplimiento de sus funciones.
  - **Independencia en su faz interna,** esto quiere decir que ningún juez puede dar órdenes a otro, pues cada juez es independiente para decidir los casos dentro de su competencia. Excepcionalmente los tribunales superiores tienen atribuciones disciplinarias ante graves faltas o abusos.
  - **Legalidad.** Es decir, los tribunales deben estar establecidos por ley, al igual que las causas que tramitan y fallan. Del mismo modo, los tribunales deben decidir conforme al derecho vigente (Constitución, tratados internacionales, leyes ordinarias y otras normas).
  - **Inamovilidad.** Los jueces permanecen en sus cargos aunque no de manera absoluta, permitiendo que los tribunales actúen libres de presiones y puedan actuar con imparcialidad.
  - **Inexcusabilidad.** Los jueces deben resolver siempre los asuntos de su competencia, sometidos a su consideración a pesar de que no exista una ley que resuelva el conflicto concreto.
  - **Responsabilidad,** de los actos que se ejecutan dentro de las funciones como jueces.
2. Que los tribunales superiores de justicia se aboquen solo a ejercer facultades jurisdiccionales de supremacía jerárquica, es decir funciones revisoras propias

de normas de debido proceso (conocer, resolver y hacer cumplir lo resuelto) y no a lo que constituye el gobierno judicial o funciones gerenciales.

En efecto, la administración de recursos financieros, humanos, tecnológicos y materiales, capacitaciones, calificaciones, responsabilidad (conductual), nombramientos (ternas) para garantizar y fortalecer los principios, básicamente el de independencia, debiese estar entregado a otro organismo.

Se habla de la doble dependencia de los JPL y su contrapartida como señalamos es el doble abandono”.

Pero el problema es mayúsculo, porque claro hay otros Tribunales, como los Medio Ambientales o Tributarios y Aduaneros, que también podríamos indicar poseen doble dependencia, la Corte Suprema como supervigilante y el Ministerio de Hacienda hace lo suyo en lo administrativo, pero no se compara con la doble y más acorde “múltiple” dependencia de los JPL, cada cual subordinado administrativamente a cada municipalidad (346) y a cada Corte de Apelaciones.

Lo anterior trae consigo la inobservancia de los principios ya precedentemente indicados, porque en el día a día, se dan criterios dispares de instrucciones para atención, horarios, visitas de ministros a nuestros juzgados, nombramientos, responsabilidades, tramitaciones de procesos, audiencias, sistemas tecnológicos, como diferenciaciones en los recursos de toda índole, dependiendo de cada alcalde.

Se rompe con la debida y necesaria unidad jurisdiccional que debiese existir para que la justicia se brinde de igual manera, con los mismos estándares a la ciudadanía, y no existan tribunales de 1, 2 o 3 categoría por un lado en comparación a los demás juzgados de la República e incluso entre nuestros propios JPL, porque es muy distinto el juzgado de el archipiélago de Juan Fernández con alguno de comunas del continente con mayores ingresos.

Las personas deben tener la misma calidad del servicio judicial.

## **V. PROPUESTAS**

Proponemos que la nueva Constitución debiese establecer expresamente lo siguiente:

1. En el Capítulo que actualmente es el VI, denominado “Poder Judicial”, y bajo el título o nombre que se disponga, el que ojalá sea orientado y refleje la función jurisdiccional (precisar que nos referimos a la judicatura) más que al diseño estructural de los tribunales, requerimos que quede establecido que los JPL integren un centro único o un tronco común que administre a todos estos juzgados al igual que los demás ordinarios y especiales del actual poder judicial.



Atendida nuestra naturaleza, el número de ingresos, y otros antecedentes ya explicitados, se evidencia que debiese ser el mismo “Consejo de la Magistratura” propuesto por académicos y asociaciones para los actuales tribunales que integra el poder judicial.

Ser parte de este engranaje a fin de que, que con especialistas puedan definir en definitiva infraestructura básica, insumos, personal, capacitación del personal, planificación de actividades, distribución de recursos tecnológicos, humanos, materiales y financieros, responsabilidades, calificaciones, nombramientos.

Es importante en este sentido hacer referencia a la mencionada “**unidad jurisdiccional**” que no es otro principio que pregona que todos los tribunales estén bajo el gobierno de un mismo órgano y regidos por un mismo estatuto jurídico, aminorando las particularidades, y alejándose de diferenciaciones odiosas de tribunales de primera y segunda clase.

Actualmente y como lo establece el artículo 8 de la Ley 15.231, “quien tiene la supervigilancia directa de los jueces de policía local no es la Corte Suprema sino las respectivas Corte de Apelaciones, ellas son privativamente nuestros superiores jerárquicos, lo que implica exceptuar a dichos juzgados de la dependencia directa de la Corte Suprema, lo que se establece para el resto de los tribunales del país en el artículo 82 de dicha Constitución, exceptuando, al Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones y los tribunales electorales-, lo que ya en la actualidad quiebra la unidad del gobierno judicial del país a cargo de la Corte Suprema, y debe ser enmendado, para lograr la uniformidad de criterios y así no atentar contra principios ya señalados.

2. Asimismo y por las razones expresadas, debiese quedar expresamente en la nueva constitución el establecimiento de una Ley Orgánica que establezca tres títulos fundamentales: I) concepto, organización y funcionamiento, II) competencias, y III) procedimientos, finalizando con las necesarias disposiciones transitorias.

Sostenemos que incluso esta indicación a la Ley Orgánica, debiese indicar no únicamente que deben contener los títulos precedentemente expuestos sino que apuntando a la existencia de una homogeneidad entre las respectivas leyes orgánicas de los Tribunales, agregar que deben incluir un contenido básico, incluyendo por ejemplo: número de tribunales y su jurisdicción, nombramientos, incompatibilidades, prohibiciones, juramento o promesa, remuneraciones (y que se discutirá en su momento pero pretendemos ir en el mismo camino y de la mano con las propuestas oídas en esta comisión, con el objeto de que se termine con las jerarquizaciones y que cada juez y SA como el resto del personal de planta, tengan la misma remuneración entre sus pares y con todos los jueces, secretarios abogados y personal de la judicatura del país), declaración de patrimonios e intereses, plantas de personal, etc.

## **VI. CONCLUSIÓN**

Es urgente y necesario continuar con cambios que perfeccionen y hagan eficiente la justicia local, para que la población, tenga un eficaz acceso a esta justicia cercana, en condiciones de igualdad.

La nueva constitución que se encuentra en redacción, tiene el mandato de la mayoría de la ciudadanía, de mejorar el ámbito de la justicia, y es ahí donde los juzgados de policía local deben tener un rol protagonista en la solución de conflictos, y que se plasmen cambios que propendan a no continuar desgastando innecesariamente la justicia de estos Tribunales y jueces, restándole valioso tiempo para ejercer la jurisdicción en materias y procedimientos en los que somos llamaos a resolver, con una orgánica y estructura que no se diferencie con lo suministrado para todos los demás Tribunales.

Es todo cuanto podemos informar

### **LA DIRECTIVA.**

**Claudia Díaz-Muñoz Bagolini, jueza JPL Renca. Presidenta**  
**Daniela González López, jueza 1 JPL Pudahuel. Vicepresidenta**  
**Claudia Elizalde Marabolí, Jueza 1 JPL San Bernardo. Tesorera**  
**Ricardo Rodríguez Gutiérrez, SA JPL Coyhaique. Director**