



OFICIO N°3/2022

Mat: Propuesta de Trabajo.

Santiago, 05 de abril de 2022.

**A : SEÑOR
JAIME GAJARDO FALCÓN
SUBSECRETARIO DE JUSTICIA
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS**

**DE : MARCELO INOSTROZA APARICIO
PRESIDENTE
FEDERACIÓN NACIONAL DE ACCESO A LA JUSTICIA**



Junto con saludar, hacemos llegar a Usted el presente Oficio que da cuenta a suscrita de la visión y mirada de nuestro colectivo entorno a las necesarias innovaciones y adecuaciones que creemos deben implementarse con el fin último de avanzar en una propuesta de acceso a la justicia que dé cuenta de las necesidades que la comunidad nacional exige y demanda en la actual realidad.

Nuestra Federación desde ya compromete sus mejores oficios para contribuir a esta gestión que de darse, necesariamente marcará una antes y un después en la gestión de la justicia en Chile en el espacio que concierne a las Corporaciones de Asistencia Judicial.

I. ANTECEDENTES:

La FENADAJ, Federación Nacional del Acceso a la Justicia, reúne a los 7 gremios de las cuatro Corporaciones de Asistencia Judicial en Chile, representamos a más de 2000 trabajadores y trabajadoras desde Arica a Punta Arenas.

Las CAJ son el mayor operador de la justicia en las áreas que le competen. En ese entendido desde nuestra realidad, esperamos entregar la visión que compartimos, en torno a lo que creemos debe ser el acceso a la justicia en nuestro país.

Nuestra Federación, ha interactuado lealmente con todas las administraciones, desde el retorno a la democracia. Uno de los hitos de este trabajo colaborativo esta dado por las Conclusiones de Mallarauco, suscrito en septiembre de 2016, por Fenadaj, Directores Generales de las CAJ y Minju.

Las conclusiones de ese trabajo, que se erguían como el principio de un cambio drástico en las CAJ, no se implementaron, pero constituyen un indicio del derrotero que se debe seguirse.



El cambio de impronta se vio cercenado con el arribo del segundo gobierno de Sebastián Piñera, periodo que no dudamos en calificar como de abierto retroceso, tanto en la relación de los trabajadores con el Estado como en las señales implementadas en materia de Justicia.

Devenir, que tuvo su punto más álgido, con el patrocinio de un Proyecto que pretendía reformar a las CAJ del país, imponiendo una estructura que desconociendo la realidad y las legítimas expectativas de la población, consagraba una mirada desprovista de empatía y sensibilidad en lo que debe ser la prestación de los servicios que nos conciernen en el ámbito de la Justicia en Chile.

Hoy por hoy ciframos caras expectativas en la gestión del Presidente Boric, anhelos que esperamos se concreten en un diálogo paritario y serio en que colaborativamente, asumamos el desafío de poner a nuestro país en un camino, que más temprano que tarde, permita bridar a los más necesitados un acceso, expedito, igualitario y eficaz en la satisfacción de sus necesidades de índole jurídica.

II. El Acceso a la Justicia como derecho fundamental. Contenido y relevancia

El acceso a la justicia, como derecho fundamental, resulta esencial para el funcionamiento de un Estado moderno y democrático, pues constituye el vehículo que permite hacer efectivos los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. En suma, esta garantía no puede acotarse en el mero reconocimiento de los derechos sustanciales sino que precisa como condición sine qua non, que se implementen los mecanismos necesarios para hacer efectiva y eficaz esos derechos.

En definitiva, el acceso a la justicia no solo consiste en la prerrogativa de los ciudadanos de acceder al órgano jurisdiccional, abarca también aspectos más amplios que buscan asegurar una respuesta efectiva por parte del sistema de justicia en aras a resolver los conflictos de relevancia jurídica y de ese modo garantizar los derechos humanos de todas las personas.

De este modo el Estado tiene la obligación de garantizar no solo la posibilidad efectiva de acceder a los tribunales (acceso al proceso en un sentido estricto), 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.

En este sentido amplio, se incluye también la noción de una protección o tutela judicial efectiva que asegure a los ciudadanos la posibilidad de obtener una respuesta congruente sobre el fondo del asunto planteado y que, en caso de ser favorable, sea susceptible de ser efectivamente cumplida.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el acceso a la justicia se ha comprendido fundamentalmente a partir de los artículos 8.1. y 25 del Pacto San José de Costa Rica¹. De esta manera, se exige a los Estados no solo otorgar una serie de garantías judiciales mínimas para la determinación de derechos y obligaciones a través de instituciones y procedimientos que cumplan los requerimientos

¹ El Artículo 8.1. de la Convención señala: "Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter." Por su parte el art. 25 establece: 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.



expresados en el artículo 8, sino también proveer a los individuos los medios necesarios para poder acceder a dichos procedimientos e instituciones.”

Nuestro sistema dista mucho de cumplir con estas premisas.

La Justicia y el acceso a esta constituyen uno de los pilares fundamentales en que se asienta el logro de la paz social condición sine qua non para avanzar en un desarrollo sustentable de la convivencia nacional.

La tarea del Estado en esta materia, no puede agotarse, en la legítima represión y castigo de aquellas conductas que lesionan los bienes jurídicos de mayor envergadura, en nuestro ordenamiento jurídico el derecho a la vida y la propiedad, sino que debe ser capaz de hacerse cargo, de aquellas cuestiones previas que constituyen en definitiva las causas del deterioro social, que al no verse satisfechas con solvencia y equidad, determinan la proliferación de atentados a la vida en comunidad.

De esta suerte se hace necesario avanzar en un acceso igualitario a la Justicia, proporcionando desde el Estado las herramientas necesarias para que toda pretensión de relevancia jurídica reciba una respuesta justa, célere y clara.

Necesitamos entonces fortalecer la oferta estatal en esta área, disponiendo de medios y estructura que permitan hacer frente a estos enclaves, lo que de lograrse, redundará en una relación sana y equilibrada de todos los actores sociales.

La agenda 2030 patrocinada por la ONU, recoge explícitamente esta postura, en su objetivo 16: Paz justicia e instituciones sólidas:

“Sin paz, estabilidad, derechos humanos y gobernabilidad efectiva basada en el Estado de Derecho. No es posible alcanzar el desarrollo sostenible.

Vivimos en un mundo cada vez más dividido: algunas regiones gozan de niveles permanentes de paz seguridad y prosperidad, mientras que otras caen en ciclos aparentemente eternos de conflicto y violencia. De ninguna manera se trata de algo inevitable y debe ser abordado”.

III. Diagnóstico: La ausencia de una política de Estado, permanente en torno al Acceso a la Justicia. Las Corporaciones de Asistencia Judicial, como evidencia de ello.

En Chile No existe ni ha existido una política de Estado en torno al acceso a la Justicia.

Lo que apreciamos a través de los años es una respuesta inorgánica a las necesidades de justicia de la población. Esto es, una reacción coyuntural, determinada por la contingencia, que enfrenta sin sistematicidad ni coherencia los desafíos permanentes que implica el acceso a la justicia.

En los hechos ello se traduce en una oferta de múltiples servicios y programas que sin vinculación ni coordinación efectiva entre si asumen esta tarea.



Cada gobierno, define además los acentos de su gestión en el área, lo que en definitiva determina la ausencia de continuidad en las distintas iniciativas que se promueven, contribuyendo, como hemos dicho, a la inorganicidad del sistema.

Las Corporaciones de Asistencia Judicial, son fiel reflejo de esta realidad: nuestra oferta de servicios a través del tiempo se ha visto incrementada con nuevas líneas de atención, sin coordinación alguna.

Distintos programas, con financiamiento escaso y sin lineamientos técnicos claros, han asumido las apremiantes urgencias de una comunidad siempre ávida de soluciones a sus legítimas aspiraciones de tutela jurídica. Así ocurrió con la incorporación de los CAVI (Centros de Atención de Víctimas de Delitos Violentos) las reformas de familia, laboral, los programas Mi abogado (que entrega representación jurídica a niños, niñas y adolescentes bajo protección, en modalidad residencial, con un enfoque interdisciplinario) y el Programa de Defensa Jurídica Integral del Adulto Mayor.

De esta forma conviven un mix de ofertas, que escasamente se relacionan entre ellas y que enfrentan la prestación del servicio desde la precariedad y la improvisación.

Esta realidad no solo se aprecia entre los distintos programas y líneas de atención de las CAJ, sino que también podemos verlo en la ausencia de relación o insuficiencia de ella, con otros servicios o entidades ligados a la Justicia, Defensoría de la niñez, DPP, Mejor Niñez etc.

En este contexto, las Corporaciones de Asistencia Judicial no cuentan con la dotación mínima necesaria para dar respuesta a la demanda de la ciudadanía, situación que se agudiza por la ausencia de una política de gestión de personas, que dé respuesta a las necesidades de ingreso de personal, reemplazo de ausencias y puestos vacantes.

Las conocidas deficiencias en infraestructura, equipos y sistemas hacen aún más difícil responder en forma oportuna a las necesidades de nuestros usuarios, todo lo cual ha sido relevado por las organizaciones de funcionarios a las diversas autoridades sin que se haya implementado políticas de modernización que se hagan cargo de estas carencias.

IV. ROL DE LAS CORPORACIONES DE ASISTENCIA JUDICIAL EN EL ACCESO A LA JUSTICIA EN CHILE.

Las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ) constituyen el soporte principal del sistema de asistencia jurídica gratuita en Chile, tanto por razones de cobertura territorial como de permanencia de sus servicios en el tiempo. Ello pese a los reducidos presupuestos que manejan y a los problemas estructurales que arrastran prácticamente desde su creación². El mandato de las CAJ es prestar asistencia jurídica gratuita a personas de escasos recursos y proporcionar los medios para efectuar la práctica profesional a futuros abogados/as. Al respecto, el INDH ha manifestado su preocupación destacando que “dentro de sus insuficiencias se señala que el personal para dar atención jurídica a quien lo solicita está constituido por egresado/ as de derecho (postulantes), quienes por seis meses deben realizar allí su práctica profesional. De esta manera, las personas que recurren a esta institución ven enfrentadas sus expectativas a la tramitación de causas llevadas a cabo por postulantes que rotan

² Vargas, M. (2011). Acceso a la justicia y derechos humanos en Chile.



cada seis meses y que no necesariamente cuentan con la experiencia profesional para satisfacer la exigencia de calidad que requiere la defensa técnica y letrada”³.

Por otro lado la presencia de los postulantes constituye 2/3 de la mano de obra de las CAJ, lo que invisibiliza el déficit de personal con el que lidian las Corporaciones, consagrando de paso una prestación de servicio, de segundo orden, para los más vulnerables.

Las Corporaciones se relacionan con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Subsecretaría de Justicia, de la cual perciben una asignación de recursos para solventar sus operaciones, que no constituye una partida incorporada en la Ley de Presupuesto; razón por la cual año a año nuestros requerimientos de liquidez quedan supeditados al mero arbitrio del Ministerio de Justicia.

Esta transferencia de fondos no alcanza a cubrir el 90% de los gastos de las 4 CAJs, debiendo suplir el déficit con ingresos propios provenientes de pago de convenios municipales, recuperación de licencias médicas y costas judiciales.

V. LAS NECESARIAS MODERNIZACIONES.

No es ninguna novedad hablar de la necesidad de reformas. Esta premisa constituye un lugar común en el análisis de las CAJ, casi desde su instauración.

No obstante ello, no se aprecia ninguna iniciativa, que de verdad asuma este reto . Ideas sobran, pero invariablemente colisionan con la realidad económica.

En periodos de bonanza, los recursos tienen otro destino. En tiempos de estrechez, los flujos disponibles, abordan las urgencias más apremiantes y esas no llegan a las Corporaciones. Pero porque ocurre esto? Podríamos hilvanar una respuesta casi evidente, a pesar de su precariedad, las CAJ, cumplen el estándar mínimo, esto es brindan una asesoría de calidad suficiente, responden a las exigencias y se acomodan a los nuevos tiempos, es decir sobreviven, pero seamos honestos si lo hacen es a duras penas, subvencionadas por sus propios trabajadores.

Las mejoras necesarias, en una primera lectura, indudablemente se vinculan con la disposición de un mayor presupuesto, pero tan importante como estas, son la innovaciones en materia de gestión. Ante la escasez de liquidez, cobra particular importancia la incorporación de eficientes y eficaces niveles de gestión. En otras palabras un uso razonable de lo disponible, priorizando aquellas materias que involucren respuesta a las actuales falencias, ello en el marco de una planificación de corto, mediano y largo plazo que establezca meridianamente objetivos y finalidades en la operación del servicio.

Planificación, que debiera tener símiles en las cuatro CAJ, en torno a Nortes comunes. Nortes que deben tener un correlato directo con los énfasis que desde el MINJU, se ordene como políticas públicas en materia de Acceso a la Justicia.

En la definición de esos hitos, esperamos se considere la visión y mirada de los trabajadores. Quienes gustosos, nos sumaremos a esta tarea.

En este acápite consideramos fundamentales los siguientes lineamientos:

³ INDH. (2012). Informe Anual 2012. Situación de los Derechos Humanos en Chile. Santiago, Chile.



- Acotar e implementar perfiles comunes en el liderazgo de las Corporaciones, considerando para ello las exigencias básicas que redunden en una dirección moderna, certera y altamente comprometida con los valores públicos.
- Eliminación de los Consejos Directivos, una instancia que ha demostrado con creces su ineptitud para asumir como propios los objetivos institucionales transversales. La transición a la democracia en las CAJ, no se logrará mientras estos enclaves se mantengan.
- Transitar a una unificación de las cuatro Corporaciones de Asistencia Judicial, en torno a una Dirección Nacional.
- Tener un presupuesto propio.
- Incorporar como principio de gestión en todas las CAJ “El trabajo Decente” patrocinado por ANEF.
- Incorporar el enfoque de género en todas las materias, particularmente en la composición de los consejos directivos, esto se traduce en establecer como condición la paridad de género en su integración.

VI. LAS DEMANDAS HISTORICAS DE LOS TRABAJADORES/AS

El estatuto de los trabajadores de las CAJ, es el Código del Trabajo. Esta decisión, tiene antecedentes prácticos, detallados en la propia historia de la ley.

Cuando fueron creadas, la escasez de recursos, impedía implementar los presupuestos básicos, presentes en los otros Servicios del Estado, carrera funcionaria, escala única de sueldos y otros que pusieran a estas entidades en un pie de igualdad con el resto del sector público. Esta es la razón última de que no se adscribiera en el régimen al Estatuto Administrativo.

Vemos con simpatía nuestro Estatuto actual, el que se enmarca en la corriente de laborización de la función pública, que ha ganado adeptos en la doctrina comparada. Sin perjuicio de ello estamos disponibles para debatir esta temática.

La existencia de cuatro CAJ, ha determinado el entronizamiento de respuestas disímiles a situaciones comunes en las cuatro estructuras, generando de esta forma inequidades de todo orden, desde el catálogo de materias que deben atender las CAJ, hasta enojosas diferencias en jornadas y remuneraciones.

La solución a estos nudos críticos en muchos casos no involucra disposición de recursos, sino voluntad política y razonamiento eminentemente técnico.

En este orden de análisis, estimamos necesario avanzar en los siguientes tópicos:

1. Homologación de Reglamentos Internos. Ya hay avances y concordancias. Ejemplo de ello el trabajo desplegado en la meta 3 “Desarrollo de personas” en que se han dado importantes indicios de acuerdo.
2. Homologación de Manuales de Obtención de Personal, respetando como cuestión previa que la regla general debe ser el concurso interno y solo en su defecto el concurso público. Ello tiene razón de ser en que esta es la única forma de que disponen los trabajadores para mejorar su estándar, en torno a la realidad que impone la existencia de jornadas parciales.



3. Homologación de remuneraciones, a la fecha existen diferencias arbitrarias, respecto de trabajadores que desarrollan idénticas funciones en una misma CAJ, inequidad que también observamos en el comparativo entre un mismo estamento entre CAJs. El artículo 52 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley 18.575, así lo dispone, por lo que es un imperativo dar solución a este desequilibrio. (Igual función igual remuneración)
4. Escala de Remuneraciones, que incorpore análogos estímulos a los que ya ostenta el resto de los funcionarios públicos.
5. Carrera funcionaria, definiendo perfiles de cargo, requisitos objetivos de promoción, evaluación de desempeño, cargas, beneficios asociados. Y tiempos de permanencia en las jefaturas, particularmente en los cargos directivos.
6. Aumento paulatino de jornadas parciales, en Bio Bio cerca del 60% de los trabajadores/as tiene jornada parcial en CAJVAL la cifra se empina al 30%.
7. Generación de una Política Común de Desarrollo y Cuidado de Personas, que estandarice criterios permanentes y comunes en este ámbito. Con especial énfasis en las unidades más sensibles (CAVIS). Política de Salud mental: Cuidado de los equipos de trabajo en todas sus dimensiones.
8. Implementación de Jornada única o continua, de acuerdo a lo prescrito en el Decreto Supremo 1897 de 1965 (Min interior). Jornada flexible, ya implementadas en CAJ METRO
9. Elaboración de un Plan Nacional de mejoramiento de Infraestructura de las CAJ, en esta área si bien han existido avances se hace imprescindible gestionar un plan maestro que estandarice las exigencias que deben cumplir los inmuebles en que funcionan las unidades de las CAJ. En este orden de ideas puede resultar interesante coordinar gestión con Ministerio Bienes Nacionales para obtener inmuebles fiscales en comodato.
10. Establecer Criterios técnicos y coordinación en las distintas líneas de servicio, de forma tal que estos lineamientos sean comunes a las cuatro Corporaciones. Un ejemplo interesante fue la Unidad de Coordinación de las ODL que dejó de existir con la primera administración del Presidente Piñera. Establecer Direcciones Técnicas en cada CAJ.
11. Impulsar una revisión y homologación de las materias de atención que ofrecen las distintas Corporaciones, generando mecanismos efectivos de colaboración y actualización permanentes.
12. Patrocinar la creación de Comités Paritarios de Higiene y Seguridad, reglados por el D. 54 del MINSAL (1969), con estricta sujeción a sus prescripciones
13. Coordinar Política Nacional de Capacitación, con participación de los trabajadores, a través de los comités Bipartitos de capacitación.

VII. CUESTIONES DE COYUNTURA.

- 1.-Establecer una instancia de revisión de las metas institucionales que se haga cargo de las dificultades que conlleva el trabajo en la actual realidad de pandemia, revisando los índices de exigencia en la materia.(En lo particular Pauta de Metas 2022).
- 2.-Fortalecer la institucionalidad creada para hacer frente a la pandemia que aún nos afecta. Convocar a la mesa Nacional Covid, generando espacios de colaboración entre las distintas Corporaciones potenciando el trabajo de los Comités de Crisis.



3.-Un tema acuciante e impostergable es e la respuesta que darán las CAJ a las nuevas exigencias en materia de Curaduría y Migrantes que nuestros trabajadores/as deben asumir teniendo presente las recientes directrices legales en la materia. En este sentido nos parece absolutamente imprescindible asegurar un estándar similar al que ostenta el programa Mi abogado. Lo que involucrara destinación de recursos frescos a las unidades operativas que incorporaran a su quehacer esta obligación normativa.

VIII. EL PROYECTO DE NUEVO SERVICIO PATROCINADO POR LA ADMINISTRACION PIÑERA.

Fenadaj, tiene una opinión crítica de este proyecto, profusamente difundida y socializada, Nuestro presidente estuvo presente en la discusión del proyecto en la Comisión de Constitución Legislación y Justicia de la Cámara Baja. No obstante ello concordamos en la imperiosa necesidad de asumir una gestión que reformule la institucionalidad de las CAJ, pero para ello es indispensable, contar con estudios técnicos y estimaciones de recursos que hagan luz sobre la viabilidad de las reformas que se propicien. Lamentablemente hasta ahora no se contado con esos insumos, lo que pone en tela de juicio cualquier iniciativa en este ámbito, pues sin ellos corremos el riesgo de construir ingenios que no tengan sustento en la realidad social y económica del país.

<https://www.camara.cl/cms/noticias/2021/01/21/expertos-y-funcionarios-critican-falta-de-recursos-en-nueva-defensoria-de-las-victimas/>

NUESTRA PROPUESTA

Reafirmamos, nuestra disposición para abordar en conjunto con nuestras autoridades el trabajo que demande dar respuesta a estos requerimientos. Para ello proponemos establecer una mesa permanente, con participación del Minju, las Direcciones Generales y nuestra Federación.

Sin otro particular, le saluda Atte.

MARCELO INOSTROZA APARICIO
PRESIDENTE
FENADAJ

MIA/mia

Distribución:

- ✓ Destinatario
Sr. Subsecretario de Justicia Jaime Gajardo Falcón
- ✓ Sr. Jefe División Judicial Ministerio de Justicia
Pablo Fuenzalida Valenzuela
- ✓ Sr. Encargado de Gremios Subsecretaría de Justicia
Mario González Acuña
- ✓ Archivo FENADAJ